

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Una lectura a las capacidades estatales desde limitaciones
burocráticas para el control de la corrupción en las acciones
de interdicción de drogas en el VRAEM”

Tesis para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno
Mención en Gerencia Pública

Autora

María Fátima Azeret Rojas Boucher

Asesor

Mg. Nicolás Zevallos Trigoso

Lima, Julio 2015

“Nuestros poderes intelectuales y activos aumentan con nuestro afecto”.

(Ralph Waldo Emerson)

A mis padres, Herly y María y a mis hermanas, Talina y Thalia

Gracias por ser mi fuente de salud.





ÍNDICE

Lista de tablas	3
Lista de Ilustraciones	4
Lista de Acrónimos y Siglas	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I. CAPACIDADES ESTATALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN, DEBATES Y DEFINICIONES	15
1.1. Estado de la cuestión: Los estudios sobre la lucha contra la corrupción desde el enfoque de políticas públicas	15
1.2. Elementos para el estudio de las limitaciones burocráticas en la implementación de políticas a nivel sub-nacional	21
CAPÍTULO II. LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN EN LAS ACCIONES POLICIALES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS: SITUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN TIPOLOGICA DE LA PROBLEMÁTICA	31
2.1. La cadena de valor del Tráfico Ilícito de Drogas en el VRAEM: actividades, actores y espacios de reproducción del narcotráfico.....	31
2.2. Competencia y acciones de interdicción de la Policía Nacional sobre las actividades de la cadena de valor del narcotráfico en el VRAEM	37
2.3. Principales modalidades y prácticas de corrupción en los procedimientos policiales de interdicción de drogas en el VRAEM.....	47
CAPÍTULO III. LIMITACIONES DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN PARA EL CONTROL DE LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS EN EL VRAEM.....	61
3.1. Las medidas anticorrupción aplicables a las acciones de interdicción de la PNP	61
3.2. Las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción implementadas en el VRAEM.....	70
3.3. Tipología de las limitaciones burocráticas que afectan la implementación de las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción implementadas en el VRAEM.....	75
CAPÍTULO IV. CAUSAS DE LAS LIMITACIONES BUROCRÁTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN PARA EL CONTROL DE LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS EN EL VRAEM.....	89
4.1. Causas de los tipos de limitaciones burocráticas para la prevención de las prácticas de corrupción.....	89

4.2. Causas de los tipos de limitaciones burocráticas para la sanción de las prácticas de corrupción.....	97
CONCLUSIONES.....	106
5.1. Sobre la asociación entre las prácticas de corrupción y la configuración de la cadena en el VRAEM.....	106
5.2. Sobre los tipos de medidas anticorrupción implementadas: limitaciones en la asociación con el tipo de prácticas	109
5.3. Sobre los tipos de limitaciones burocráticas: las limitaciones según los eslabones de la cadena del TID	111
5.4. Sobre los causas de estas limitaciones para la de las medidas anticorrupción.....	114
5.5. Sobre la capacidad estatal en la implementación de políticas de control de la corrupción	117
Bibliografía.....	122



Lista de tablas

Tabla 1.

Eslabones de la cadena del TID en el VRAEM: Actividades y recursos.....35

Tabla 2

Competencia de los organismos del Estado en materia de TID, según los eslabones de la cadena.....43

Tabla 3.

Tipologías y Modalidades identificadas de acuerdo a los espacios de riesgo en relación al control del TID.....50

Tabla 4

Inventario de principales modalidades y prácticas de corrupción en los procedimientos de interdicción de drogas.....60

Tabla 5

Medidas anticorrupción generales establecidas por la Policía Nacional.....65

Tabla 6

Tipos y Medidas Anticorrupción establecida por la Policía Nacional relacionado al TID.....69

Tabla 7.

Tipos y Medidas Anticorrupción establecida por la Policía Nacional relacionado al TID en el VRAEM.....75

Tabla 8

Casuística y Tipología de las limitaciones en la implementación de medidas anticorrupción.....86

Tabla 9.

Lista de actividades de capacitación para la prevención de prácticas de corrupción en la Policía Nacional.....93

Tabla 10.

Sanciones Aplicadas por las Unidades de la Inspectoría General – PNP a nivel Nacional.....98

Tabla 11.

Sanciones Aplicadas por las Unidades de la Inspectoría General – PNP relacionados con Tráfico Ilícito de Drogas.....100

Tabla 12.

Resoluciones del Tribunal de Disciplina Policial de carácter Muy Grave (MG) a nivel Nacional.....101

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Procedimientos de Interdicción de drogas por la Policía Nacional..46

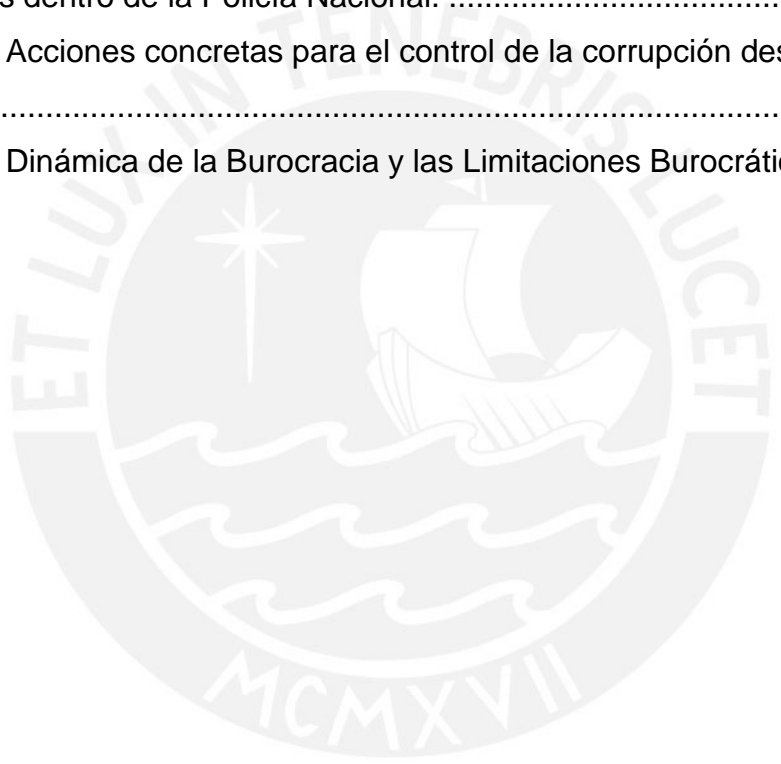
Ilustración 2 Espacios de riesgo considerados para la realización de prácticas de corrupción en relación al control del Tráfico Ilícito de Drogas 49

Ilustración 3 Niveles de corrupción en relación con la estructura de los operativos de interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas..... 52

Ilustración 4 Principales tipos de Medidas Anticorrupción y los actores responsables dentro de la Policía Nacional. 62

Ilustración 5 Acciones concretas para el control de la corrupción desde el VRAEM 70

Ilustración 6 Dinámica de la Burocracia y las Limitaciones Burocráticas 87



Lista de Acrónimos y Siglas

CE-VRAEM	Comando Especial del VRAEM
DIRCOCOR	Dirección Contra la Corrupción
DIREJANDRO	Dirección Ejecutiva Antidrogas
DIVICAJ	División de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia
FP-VRAEM	Frente Policial VRAEM
IQPF	Insumos Químicos y Productos Fiscalizados
MAPRO	Manual de Procedimientos
MININTER	Ministerio del Interior
PAC	Pista de Aterrizaje Clandestina
PNP	Policía Nacional del Perú
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

INTRODUCCIÓN

El control de la corrupción en materia de políticas antidrogas ha devenido en un problema público que el Estado peruano debe asumir haciendo frente a sí mismo. Al establecerse medidas de interdicción de drogas, el Estado despliega recurso humano y logístico que espera que cumpla en favor de los objetivos trazados; no obstante, en el proceso de implementación de dichas medidas, los policías, que son los agentes principales que intervine en la interdicción de drogas, presentan limitaciones para realizar las actividades en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas (TID) y combatir las prácticas corruptas que buscan evadir el sistema de control. En tanto los policías a través de los operativos de interdicción representan al Estado en la lucha contra el narcotráfico, la capacidad de implementación de las medidas de control de la corrupción en este escenario dependerá de la disposición y la gestión de recursos que tengan estos funcionarios policiales en su intervención, de lo contrario, sin estos elementos el riesgo de corrupción es más alto.

De este modo, ¿Cuáles han sido las limitaciones que han afectado el control de la corrupción policial en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM? Partiendo de la perspectiva de las capacidades estatales, se responde a esta pregunta de manera preliminar señalando que diversos aspectos de la dimensión burocrática han afectado esta posibilidad. Estos aspectos están asociados a los factores organizativos, a la eficacia administrativa para

instrumentar objetivos oficiales y los procedimientos que regulan los recursos humanos (Sikkink, 1993). Además, estos aspectos se aprecian en el proceso de implementación de la medida política, por lo que es necesario comprender el funcionamiento de la misma.

Para abordar este tema, la presente investigación plantea como estudio de caso el despliegue de medidas anticorrupción en el marco de las acciones de interdicción policial de derivados cocaínicos en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). El citado valle constituye la principal zona de producción de droga puesto que el escaso acceso a servicios públicos y los problemas de seguridad han generado cierta dependencia económica al cultivo de coca que es destinada a la producción de drogas cocaínicas (UNODC., 2014) (IDEI, 2009). Es importante analizar este valle dado que, la disposición de recursos, las condiciones geográficas y la población en las condiciones mencionadas generan el contexto propicio para el desarrollo de una actividad criminal con fines económicos como es el narcotráfico (Del Olmo, 1992). En el VRAEM se identifican tres eslabones principales de la cadena de valor del narcotráfico: i) la producción, ii) distribución y iii) comercialización¹, en cada uno de estos se busca producir un valor agregado al producto y se evita cualquier riesgo de control.

En este escenario, una de las principales limitaciones para el control de las actividades del tráfico ilícito de derivados cocaínicos es la permeabilidad de las entidades del Estado frente a los actos de corrupción. La Policía Nacional del Perú, responsable de la implementación de acciones de interdicción de las

¹ Se menciona este eslabón como parte del circuito general del Tráfico Ilícito de Drogas; no obstante, la comercialización, en función del consumo, no sucede en estricto dentro del VRAEM.

actividades del TID, es una de las entidades estatales vulnerables al fenómeno de corrupción. Según se ha documentado, en el 2014 se presentaron casos grave de corrupción en la institución policial, siendo uno de lo más mediáticos el caso de cuarenta policías que trabajaban en el aeropuerto y estaban vinculados al narcotráfico (La República, 2014). Además, con la reconfiguración del Tribunal de Disciplina Policial, en el año 2014 se han registrado un total de 56 casos vinculados a corrupción a nivel nacional, de los cuales, 37 se resuelven con sanción de retiro y 19 casos son enmendados de dicha sanción. Asimismo, específicamente sobre TID, se reporta un total de 39 casos, de los cuales 25 son efectivamente sancionados y 14 casos que han sido absueltos (Resoluciones del Tribunal Policial). Cabe resaltar que a diferencia de otros años, en esta ocasión se han sancionado a oficiales de altos rangos dentro de la institución (Bazán Seminario, 2014); sin embargo, en el transcurso de la investigación se evidenciará que en materia de narcotráfico y en el VRAEM, siendo el valle donde se desarrolla la mayor parte de (o casi toda) la cadena del negocio ilícito, la principal medida anticorrupción es de sanción y no necesariamente relacionada a este ilícito.

A pesar de esta situación crítica, son pocos los estudios que han abordado el análisis de la implementación de medidas anticorrupción en los operativos contra el narcotráfico. En primer lugar, desde la ciencia política se ha analizado el fenómeno de la corrupción en relación al sistema político; así, se han buscado las causas del fenómeno debatiendo sobre mayor o menor presencia del fenómeno en un autoritarismo o una democracia, en un sistema democrático descentralizado o no y responsabilizándolo de la falla de fórmulas de repartición del poder en democracia como la rendición de cuentas y a la

transparencia. Así, las políticas anticorrupción han sido poco estudiadas desde el funcionamiento de quienes administran directamente el Estado, desde la burocracia en una institución particular como la Policía Nacional o desde los funcionarios que toman contacto directo con la ciudadanía como los policías.

Ante esta carencia, el presente estudio entiende que la capacidad estatal es la habilidad de la burocracia como responsable directo de implementar políticas públicas con autonomía y efectividad. En este escenario, las capacidades burocráticas refieren a los mecanismos identificación y control de los espacios de autonomía y a las actividades para modificar la rutina, generando alternativas que evidencien la intención oficial de la política (Laattuada & Nogueira, 2012). Así, es factible desagregar estas capacidades burocráticas en i) la capacidad administrativa y ii) la capacidad técnico-burocrática. El presente estudio, se concentra en señalar en el tipo de capacidad que brinde la habilidad del Estado para hacer efectiva la entrega de bienes y servicios y la capacidad de planificación, determinación y control de los procesos y rutinas durante la implementación de la política (Sikkink, 1993); es decir, esta investigación procura centrarse en los elementos burocráticos durante la implementación de las medidas anticorrupción.

En esa línea, se propone como objetivo matriz de investigación, Determinar las limitaciones que han afectado el control de la corrupción policial en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. Para tal fin, se proponen como objetivos específicos, i) Describir las prácticas de corrupción que suceden en los operativos de interdicción de drogas en el VRAEM, ii) Determinar las limitaciones de las medidas anticorrupción para el control de las acciones de

interdicción de drogas en el VRAEM y iii) Explicar las causas de las limitaciones burocráticas para la implementación de las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM.

De manera preliminar, se sostiene tres hipótesis: En primer lugar, que las prácticas de corrupción tiene un grado de ocurrencia según el margen de maniobra del funcionario policial en el marco de los operativos de interdicción de drogas. Así, la ocurrencia de irregularidades está relacionada con los espacios para incurrir en 1) pequeñas prácticas irregulares en el acontecer diario de los operativos; 2) medianas prácticas irregulares en el nivel más estratégico y decisional a cargo de los mandos medios administrativos a cargo de los operativos policiales de interdicción y 3) grandes prácticas irregulares en los procedimientos que designan el presupuesto, los recursos logísticos, humanos y estratégicos en las más altas esferas de la institución policial. Es decir, en cada un nivel de actuación según el cargo y responsabilidad del funcionario policial, se genera un espacio para la ocurrencia de una práctica de corrupción con fuerte implicancia funcional para los operativos de interdicción.

Como segunda hipótesis, se cree que las limitaciones de las medidas anticorrupción en materia de TID corresponden principalmente al componente burocrático del Estado. Es decir, si bien se reconoce la existencia del componente político para la toma de decisiones en el control de la corrupción dentro de la jerarquía institucional, se cree que el componente burocrático explicaría el funcionamiento de las actividades concretas en función del control de la corrupción. El elemento político en la fase decisional para la implementación de la política enfatiza la característica jerárquica de la Policía

Nacional en donde los altos mandos (los oficiales con mayor rango) designan las actividades que se deben realizar en la institución, mientras que el elemento burocrático destaca las características que son comunes a todo el cuerpo policial, entre las cuales está la estabilidad en el cargo y la capacidad técnica para el desarrollo de las labores. Por todo ello, las limitaciones de las medidas anticorrupción corresponderían a la ausencia de estos elementos del componente burocrático agrupados en: la gestión y distribución del recurso humano y logístico, la organización de los operativos policiales y la eficiencia administrativa para la realización de sus funciones.

Finalmente, la tercera hipótesis supone que las razones que causan las limitaciones burocráticas para la implementación de las medidas de anticorrupción en materia de TID se diferencian por el tipo de medida adoptada en la Policía Nacional. Por un lado, las causas que limitan la implementación de las medidas de prevención están relacionadas con 1) la estabilidad en la función policial relacionado con el cargo del funcionario en su contexto y 2) la capacitación del recurso humano, el sistema de educación policial y la inversión en tecnología y logística. En cuanto a las causas que limitan la implementación de las medidas de prevención y sanción se encuentran principalmente la lógica política de metas y resultados, prácticas informales en la investigación de los casos denunciados, normativa que facilita el retorno, incorrecta elaboración de atestados policiales, entre otros. De este modo, a pesar de la diferencia del tipo de limitación en cada tipo de medida, se cree que en ambos casos la implementación en el nivel sub-nacional, es decir, en los departamentos que pertenecen al VRAEM presentan dificultades por la descontextualización de los

mecanismos burocráticos para ser empleados en los operativos según la dinámica del narcotráfico.

Para el desarrollo del estudio, se ha utilizado una metodología de corte cualitativo, sostenido en herramientas e instrumentos diseñados en relación al contexto de estudio. En el estudio se disponen una serie de herramientas, con objetivos de exploración particulares; en primer lugar, la revisión de archivos cualitativos como bibliografía, normativa, documentos administrativos y documentos de prensa tienen el objetivo de contar con información detallada y formal sobre procedimientos de interdicción, las modalidades de corrupción y los mecanismos anticorrupción. Del mismo modo, se hace revisión de herramientas cuantitativas con el objetivo de contar con datos cuantitativos sobre la dinámica del TID y casos de incidencia de la corrupción. Para obtener información no oficial del desarrollo de las actividades de corrupción así como de los mecanismos anticorrupción se emplean entrevistas en profundidad. Por último, la observación no participante se emplea con el objetivo de conocer el despliegue de las medidas anticorrupción en el mismo espacio de estudio.

Finalmente tomando en cuenta el tema de este estudio, se cree necesario considerar criterios para garantizar la validez de los resultados y la obtención de los mismos en un plano seguro junto con un marco ético de investigación. Estos criterios garantizan rigurosidad para el desarrollo del trabajo, en ese sentido, la redacción de argumentos se desprende como resultado de la aplicación de las herramientas construidas en relación al contexto y los actores que forman parte del mismo.

El presente documento se divide en cuatro secciones. En el primer capítulo brinda información respecto al diseño de la investigación, el tema y área de investigación en la ciencia política y la metodología a emplearse. Asimismo, se hace un recuento de la literatura sobre la lucha contra la corrupción desde el enfoque de políticas públicas y finalmente se precisa los elementos para el estudio de las limitaciones burocráticas en la implementación de políticas a nivel sub-nacional.

En el segundo capítulo se describen las prácticas de corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. El capítulo inicia con la descripción de la cadena de valor del narcotráfico haciendo énfasis en quiénes son los actores involucrados, cuáles son sus actividades, los insumos que se necesitan. Seguidamente, se describen la labor policial para el control de drogas en esta zona, las facultades que otorga la ley para que la policía actúe de forma directa y eficiente sobre el narcotráfico. No obstante, por la misma dinámica del fenómeno, cualquier medida adoptada por el Estado puede presentar dificultades para su implementación, por este motivo, este capítulo finaliza con el estudio de la corrupción por ser uno de los mecanismos que se adapta a cada actividad del narcotráfico y por ende, permea los esfuerzos que la policía, como figura del Estado, delimita para el control de drogas en cada eslabón de la cadena.

En el tercer capítulo se determinan las limitaciones para la implementación de las medidas anticorrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. Para ello, primero se exponen las medidas para el combate de la corrupción en materia de tráfico ilícito de drogas y,

específicamente, en los operativos de interdicción, de lo cual resultan dos tipos principales: medidas de prevención y medidas de sanción. Posteriormente se relacionan las medidas concretas según la tipología a la que correspondan. Asimismo, se exponen las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción específicamente en los territorios que corresponden al VRAEM, también diferenciando aquellas medidas según sean de prevención o sanción y finalmente, a partir de la casuística obtenida en las entrevistas realizadas para la investigación se establece una tipología de limitaciones de orden burocrático que dificultan la implementación de las medidas de prevención y sanción previamente citadas.

En el cuarto capítulo se explican las causas de las limitaciones burocráticas determinadas tipológicamente en el capítulo anterior, relacionando cada una de las razones según la medida de prevención o sanción que ha determinado la institución policial para el control de la corrupción en los operativos de interdicción de drogas en el VRAEM.

Por último, a manera de conclusión, la investigación brinda una discusión teórica respecto a i) la asociación entre las prácticas de corrupción y la configuración de la cadena de narcotráfico en el VRAEM; ii) los tipos de medidas anticorrupción implementadas y las limitaciones en la asociación con el tipo de prácticas de corrupción; iii) los tipos de limitaciones burocráticas según los eslabones en los que se realizan operativos de interdicción y iv) las causas de las limitaciones en la eficacia de las medidas anticorrupción.

CAPÍTULO I. CAPACIDADES ESTATALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN, DEBATES Y DEFINICIONES

1.1. Estado de la cuestión: Los estudios sobre la lucha contra la corrupción desde el enfoque de políticas públicas

El fenómeno de corrupción puede ser explicado por múltiples causas y efectos y para estudiar esta complejidad la academia ha puesto en agenda algunos puntos clave determinado algunas causas generales y proponiendo algunas bases necesarias para la formulación de políticas y programas de lucha contra la corrupción. En esta investigación, desde la ciencia política, se van a priorizar los elementos que definen la corrupción en relación al Estado y su funcionamiento.

Dentro de la literatura en ciencia política, existe un consenso por definir la corrupción como la desviación de las actividades normales propias de la función pública en búsqueda de satisfacer bienes privados, económicos, de estatus (Theobald, 1999) (Rose-Ackerman S. , 2001) (Sampford, 2006) o cuando se viola las reglas contra el ejercicio de ciertas tipos de influencia privada (Nye, 1967). Algunos otros autores especifican el mal uso de la función pública (Johnston M. , 1996) (Treisman D. , 2000) o el desvío de sus funciones institucionales (LaPalombara, 1994). Es decir, se tiene una noción de corrupción

como el abuso de un determinado poder a partir de una función pública, lo cual corresponde al ámbito del Estado.

Algunos temas que relacionan la corrupción con el objeto de estudio de la ciencia política han enfatizado las causas del mismo en el sistema político. Algunos autores confrontan el sistema autoritario frente al democrático, argumentando que el primero propiciaría mayor riesgo de corrupción (Colazingari & Rose-Ackerman, 1998) (Seligson, 2002) (Canache & Allison, 2005). Mientras que algunos investigadores creen que la corrupción se genera debido a la falla de las fórmulas de repartición del poder en democracia, como las fallas en el sistema de pesos y contrapesos, rendición de cuentas, transparencia y procedimientos formales de gobernabilidad (Doig & Theobald, 2000), así como por el fracaso del liderazgo ético (Hope, 2000, pág. 19).

Por otro lado, hay quienes argumentan que el incremento de la corrupción se explica debido a los procesos de descentralización (Weyland, 1998) (Manor, 1999) (Wilson, 1989a). En este caso, el potencial corruptor tiene que influir en sólo un segmento del gobierno dado que en un sistema fragmentado hay menos fuerzas y agencias para hacer cumplir la honestidad (Banfield, 1979). También se argumenta que no depende de la configuración político-territorial que se adopte, sino, de la intensidad con la que se aplique; así, aquellos Estados con una estructura institucional en extremo bien centralizada o, en su defecto, muy descentralizada, pueden sufrir menos de casos de corrupción (Shleifer & Vishny, 1993).

Aun cuando la literatura mencionada hace referencia al impacto de las prácticas de corrupción sobre la constitución del Estado y el tipo de régimen que

este adopta, la ciencia política también otorga un espacio para explicar la relación entre la corrupción y la burocracia, de modo que puede acercarnos a una definición más precisa y de interés para este estudio. De acuerdo a (Mauro, 1995), cuando las burocracias dilatan las decisiones, muchas veces los actores privados se ven en la necesidad de otorgar incentivos ilegales para acelerar los trámites. Asimismo, las empresas estatales y reglamentos rigurosos dan lugar a burocracias grandes y complejas que aumenta el riesgo de la corrupción con modalidades como sobornos y preferencias en licitaciones (Perlman, 1989). Estas referencias atribuyen la presencia de la corrupción como defecto del funcionamiento de la burocracia, sin embargo, la burocracia está compuesta por más elementos que son importantes considerar.

Dentro de la organización burocrática existen niveles de funcionamiento y a partir de ellos es necesario identificar el tipo de corrupción. Mientras la corrupción política o *gran corruption* política toma lugar en los niveles de autoridad y de poder de decisión (jefes o cabeza de Estado, ministerios y ejecutivos) (Moody-Stuart, 1997), la corrupción burocrática o *petty corruption*, es la corrupción que se realiza en la administración pública, en la implementación de las políticas (Alfiler, 1979). Es decir, los agentes las modalidades de corrupción al sistema de operaciones de la burocracia. De este modo, en la presente investigación se adopta la definición de corrupción que a grandes rasgos señala el abuso de un poder público pero haciendo hincapié en los estudios que ofrecen un mayor entendimiento del impacto de este fenómeno en la burocracia, en la diferenciación entre la gran y pequeña corrupción, entre la decisores de políticas como en aquellos que la implementan.

Para especificar los casos de estudio de la corrupción desde la ciencia política, se ha procurado centrarse en regiones específicas. En el caso de Latinoamérica, varios estudios señalan los casos de corrupción durante la aplicación de profundas reformas económicas en la región, sobre la privatización con escaso *accountability* que desencadenó un escenario favorable para la corrupción (Kaufman & Siegelbaum, 1997). Ante esta situación, algunos investigadores argumenta que, un escenario sin competencia política existen más probabilidades de corrupción (Montinola & Jackman, 2002), del mismo modo que en un régimen particular (como la extensión de periodos de democracia) se asocia con bajos niveles de corrupción en la región (Treisman D. , 2000). Otros autores relacionan la corrupción con el clientelismo (Máiz, 2003) (Rehren, 1997), por lo que, en una relación de cliente – patrón directa, sin mediación formal, las instituciones políticas son menos creíbles y deteriora la democracia en la región (Johnston M. , 1979).

En el caso peruano, a raíz de los hechos producidos por la violencia terrorista a fines de la década de los ochenta, algunos estudios indicaron que existía una “democracia con asterisco” en donde la corrupción policial, la tortura, el clientelismo y el abuso de poder ocurrían todos los días (Mauceri, 1996) manteniendo la insatisfacción popular con el régimen político por el manejo de la economía y por los escándalos de corrupción (Kenney C. , 2004). A fines de la década de los noventa esta sensación se alimenta a partir de la denuncia de jueces, políticos y medios de comunicación sobornados por altas esferas del poder ejecutivo en el periodo fujimorista (McMillan & Zoido, 2004). Todos estos hechos son orientados para el estudio de la corrupción en el Perú desde la ciencia política a través de dos variables anotadas por (Tanaka, 2005). El autor

propone analizar la dinámica y las modalidades de corrupción a partir i) del grado efectivo de competencia política y ii) el grado de concentración o difusión del poder en la estructura del Estado, la combinación de estas variables configuraría los escenarios que determinarían la corrupción. Así, se explica que durante el fujimorismo se tuvo una escasa competencia y un alto grado de concentración del poder, lo que explica una sofisticación y manejo centralizado de la corrupción, mientras que en el gobierno posterior existe un alto grado de competencia y alta dispersión del poder lo que provoca que las oportunidades de corrupción aparezcan difusamente en todo el Estado en una escala relativamente menor de operación.

Finalmente, otros estudios que aplican una metodología específica para el comprender la corrupción en una entidad particular también son interés en la ciencia política. Mujica considera que todas las actividades, por más pequeñas que sean, van a convertirse en actividad política que reinventa el poder y sus estructuras de acción, de modo que *micro-política* es un modo que permite estudiar efectivamente el fenómeno de la corrupción en la burocracia del Estado peruano (Mujica J. , 2011).

Cabe resaltar que no todos los estudios sobre la región latinoamericana son sobre las consecuencias de corrupción en el régimen político o sobre la legitimidad del mismo, la literatura también ofrece una mirada a las políticas para la lucha contra este fenómeno. Sobre este tema, las políticas anticorrupción aparecen en un contexto neo- liberal de reformas hechas por los Estados, con el aumento de impuestos para contener la inflación y la reducción del Estado

mediante la venta de acciones de las empresas públicas y los procesos de políticas públicas.

En cuanto al estudio sobre las políticas anticorrupción en el Perú, un enfoque de estudio ha sido la construcción social de la anticorrupción, así (Mujica M. , 2005) explica la lucha contra la corrupción como comunidad ideológica internacional a partir de agentes económicos, sociales y políticos que lideran estrategias para el combate del fenómeno. A propósito de los estudios durante del contexto mencionado, (Dargent E. , 2005) explica que el relativo éxito alcanzado en los procesos contra implicados en actos de corrupción de alto nivel durante el régimen fujimorista se debe a las precauciones para balancear el poder y los recursos de los procesados, incluso, utilizando elementos para fortalecer las instituciones a cargo de los procesos.

De esta manera, aun luego de haber mencionado algunas importantes anotaciones de la literatura desde la ciencia política sobre cómo se ha concebido la corrupción en la región latinoamericana y en el caso peruano, se puede identificar la ausencia del análisis de la corrupción de manera precisa dentro de sus entidades en el territorio, la comprensión del funcionamiento de las burocracias en las diferentes entidades del país; es decir, en espacios sub-nacionales Además, el enfoque sobre las políticas de lucha contra la corrupción ha sido especialmente sobre casos particulares, la mayoría de ellos en referencia a la gran corrupción y que se convirtieron en casos mediáticos, por lo que no contamos con un profundo estudio desde la perspectiva de las capacidades estatales. Por tal motivo, esta investigación pretende desarrollar con mayor detenimiento la situación de la corrupción en la burocracia al nivel

sub-nacional y cómo el Estado responde a este fenómeno a partir de sus propias facultades.

1.2. Elementos para el estudio de las limitaciones burocráticas en la implementación de políticas a nivel sub-nacional

El estudio del Estado y sus políticas son cada vez de más interés académico (Skocpol T, 1985) (Fukuyama F. , 2004) (Mainwaring & Scully, 2009). A propósito de ello, la noción de capacidad estatal ha devenido como uno de los temas principales para comprender cómo finalmente el Estado logra ejecutar las medidas que adopta. Así, tomando en cuenta el modelo ideal del Estado legal - racional weberiano, se considera la definición de capacidad estatal como “una burocracia profesional capaz de implementar una política sin influencia externa indebida” (Bersch, Praça, & Taylor, 2013).

En gran medida, las capacidades estatales tienen como referencia dos dimensiones: por un lado, la autonomía y por otro, la efectividad. Un modo de abordar la efectividad de las capacidades estatales se vincula con la capacidad para instrumentar los objetivos del aparato estatal (Sikkink, 1993), donde el Estado tiene la fuerza para “programar y elaborar políticas con firmeza y transparencia” (Fukuyama F., 2004). Asimismo, la literatura señala que para enfrentar diferentes situaciones problemáticas referidas a las políticas se requieren acciones explicadas en términos de efectividad y así lograr los compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en el diseño. La

acciones efectivas forman parte del conjunto de funciones gerenciales para la implementación o evaluación de una política (Barzelay & Cortázar, 2004).

En consideración con estas ideas es necesario ordenar las mismas en dos componentes importantes: la capacidad política y la capacidad administrativa. La separación de estos componentes se realiza con el objetivo de una “estilización analítica” pues en la práctica es difícil desligar una de la otra (Repetto, 2004). A partir de una aproximación institucional, la dimensión política da cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público (Alonso G. , 2001). Del mismo modo, esta dimensión está relacionada con la problemática de las relaciones interinstitucionales, las “reglas de juego” y el vínculo con la normativa (Oslak & Orellana, 2001).

Retomando la dimensión de autonomía, algunos autores la consideran como la posición de las oficinas estatales frente a intereses políticos (Carpenter, 2001), algunos otros consideran la posibilidad de acciones autónomas en términos de las preferencias de los funcionarios públicos mientras no cedan a la exigencia de actores sociales (Eric A., 1981); sin embargo, para efectos de esta investigación, es pertinente anotar que la burocracia es percibida como la única institución permanente del poder ejecutivo y por ello posee de un cierto grado de autonomía (Cayer & Louis, 1988). Por su parte, (Rouek, 1984) argumenta que la burocracia no sólo tiene presiones competitivas externas, sino también de factores relaciones provenientes con el modo en el que las organizaciones operan y el comportamiento de los burócratas en su hábitat. De esta manera, las

limitaciones del poder de la dimensión burocrática constituyen una cuestión central, sólo en ese sentido es que se anota la relación sobre la autonomía de la misma en función del desarrollo de la política pública.

La capacidad de las instancias gubernamentales para plasmar las políticas públicas tienen como común denominador la confluencia de técnica y política (Repetto, 2004). Para el autor existen capacidades políticas, concernientes a las relaciones sociales y la demanda de la sociedad, lo que (Nogueira, 2009) explicaría en razón de la construcción de la agenda pública, la problematización de los asuntos y hacer que estos ingresen a la agenda del gobierno. Las capacidades políticas presentan dos tipos de interacción: i) a nivel público-institucional, que se identifican con los vínculos y relaciones que se construye con otros poderes como el legislativo y judicial y al nivel sub-nacional con las provincias, municipios y comunas, y ii) al nivel público- societal, que vincula el Estado con otros actores de la sociedad civil que forman parte del proceso de elaboración de políticas públicas (Laattuada & Nogueira, 2012)

Por otro lado, también existen las capacidades institucional/administrativas, relacionadas con el aparato organizacional, con los factores organizativos y sobre procedimientos. Las capacidades estatales no se construyen en el vacío pues las cualidades de gestión, por ejemplo, son uno de los “pre- requisitos institucionales” para el buen gobierno (good governance) (Grindle M. , 2007). En ese sentido, las capacidades administrativas hacen hincapié en el recurso técnico, en la constitución de “expertos” o funcionarios especializados, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones

que recaerá una eficacia burocrática (Lattuada & Nogueira, 2011). Estas capacidades son las habilidades para el manejo de los recursos humanos, específicamente el monitoreo de sus actividades y la calidad de su trabajo y resultados, que descansan en un personal designado para ello (Cohen, 1993). Lo administrativo es pues, un elemento de las capacidades mínimas sin el cual el Estado no puede funcionar (Rodríguez Gustá, 2007).

Tomando en cuenta lo explicado, es relevante para este estudio que estas dimensiones permitan la habilidad de implementar la política en relación a la función de la burocracia, que es finalmente la solución que el Estado moderno halla para la solución de los asuntos públicos (Barzelay M. , 2001) (Repetto, 2004) (Cortázar J. , 2007). De este modo, la capacidad burocrática será considerada la habilidad para que los funcionarios o burócratas sean capaces de desarrollar la política y por ello es necesario citar la literatura que explica el comportamiento de los actores, los recursos y estrategias que emplean para ejecutar sus actividades en función de la política.

Dado que el proceso de implementación de políticas públicas es una fuente de acción e inacción, no se manifiesta en una sola acción y varía constantemente (Hill & James, 1993) existen dos instancias que la literatura reconoce como las principales para abordar el análisis de implementación de la política pública. Algunos investigadores adoptan un enfoque llamado “top-down” o “de arriba hacia abajo” que se concentra en los aspectos del proceso de implementación a partir de quienes deciden formalmente la política y pueden controlarla; mientras que otros autores resaltan el enfoque teórico- práctico

comúnmente llamado como “bottom-up” o “de abajo hacia arriba” y enfatizan los grupos objetivos con el argumento de que la política se hace realmente desde abajo. Ambos presentan características que deben ser mejor explicadas.

En el modelo “top-down” o “de arriba hacia abajo”, la realización de una política es adoptada por ley, decreto o resolución judicial y las decisiones está centralizada por los actores que buscan producir "efectos deseados " (Matland, 1995). Es decir, se ve la implementación con el grado en el que las acciones de implementación de los funcionarios o los grupos destinatarios coinciden con los objetivos plasmados en la decisión de una autoridad (Van Meter & Van Horn, 1975). De este modo, el punto clave es la decisión de la autoridad, los actores en el nivel central son vistos como los más relevantes para producir los efectos esperados.

Por otro lado, el modelo bottom-up o “de abajo hacia arriba” ofrece un modo de ver la implementación de la política desde el público objetivo y de quienes brindan el servicio público. Es importante anotar que este modelo se identifica con la posición de quienes son considerados como los “funcionarios públicos locales” (Street – level bureaucrats) (Lipsky M., 2010); es decir, aquellos funcionarios que interactúan directamente con los ciudadanos. Además a estos funcionarios se les asigna tareas y obligan a cambios constantes por sus condiciones de trabajo. Estos burócratas deben acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados, con la imprecisión de fines, con la presión político-administrativa que reciben proceden a inventar esquemas de conducta rutinaria para controlar el flujo de demanda (Aguilar V., 1993). En otras palabras,

los burócratas de la calle se adecúan a las circunstancias, “procuran desarrollar prácticas que les permitan procesar el trabajo que se les exige” (Lipsky M., 1971), por ello se considera que su trabajo es intrínsecamente discrecional.

En condiciones como las explicadas, de acuerdo al modelo de “abajo hacia arriba”, si quienes implementan la política a nivel local no cuentan con la libertad para adaptar las medidas a las condiciones locales, la política estaría designada a fallar (Palumbo, Maynard-Moody, & Wright, 1984). De este modo, bajo este enfoque, las metas, estrategias, actividades y los contactos de los actores involucrados en el proceso de la implementación al nivel local deben entenderse para poder comprender todo el sentido de la implementación de la política (Weatherley & Lipsky, 1977).

Para efecto de una mejor comprensión de las capacidades estatales en la implementación de medidas en el nivel sub-nacional, entiéndase, del manejo de recursos, de la organización de los funcionarios, de los procesos y rutinas, etc., a ejecutarse de modo descentralizado, es pertinente considerar que las medidas están en permanente cambio y el modo cómo han sido concebidas en un determinado momento, no limita la situación final de la política. A pesar de diferenciarse con características muy concretas, estos enfoques presentan algunos problemas a la hora de analizarlos en la práctica.

Una de las tensiones más comunes en el enfoque “top-down” es al contar la normativa como punto de partida pues sin considerar la importancia de otras acciones en el proceso de implementación, se pierden de vista otros objetivos.

En esta línea, se cree que el enfoque top-down se centra exclusivamente en los procesos únicamente administrativos e ignoran o tratan de eliminar los aspectos políticos (Baier, March, & Saetren, 1986) (Berman P. , 1978) Además, bajo esta mirada se argumenta que quienes podrían hacerse cargo de la política pública de modo efectivo, serían aquellos servicios al nivel local que tienen experiencia y han vivido de cerca los verdaderos problemas (Matland, 1995).

En cuanto al enfoque “bottom-up”, la principal dificultad es considerar el fallo de la política en caso de que ésta no haya podido ser adaptada al nivel local para que los funcionarios locales la pongan en práctica y el logro de esta depende en gran medida de las habilidades de los funcionarios en el nivel local (Hjern, 1982). Sin embargo, se debe reconocer que, aun cuando las variaciones propias de la implementación de la política se pueden dar por la situación local, la mayoría de las acciones están en un rango limitado donde las fronteras están establecidas por el poder central (Matland, 1995). Por otro lado, si se considera un alto grado de discrecionalidad en los funcionarios a nivel local, como efectivamente tienen, bajo esta perspectiva, la flexibilidad y la autonomía de la política harán que se pierdan los objetivos concebidos en la formulación de la política e incluso pueden resultar en un rendimiento pobre de los funcionarios locales. Esto puede ejemplificarse cuando estos agentes terminan subordinando los objetivos de sus directores y se concentran en sus propios sub-objetivos (March & Simon, 1958).

Tomando en cuenta todo lo expuesto de ambos modelos, la utilidad de cada uno para comprender la implementación de la política dependerá de la

naturaleza de la misma y el ambiente donde ésta se va a desarrollar. La sugerencia de (Matland, 1995) es concebir un enfoque “top-down” en las etapas iniciales de la implementación mientras que el enfoque “bottom-up” es más apropiado para la etapa de evaluación, que es posterior. En esta investigación, el enfoque que se adopte refiere a un momento dentro del proceso de implementación. Este proceso es como una cadena cuyo comienzo es la identificación y definición precisa de una meta, continúa con la delimitación de un objetivo y finaliza con un bosquejo de la estrategia que asigna responsabilidad de dicho objetivo a actores específicos (Bates & Eldredge, 1984). Por lo tanto, los elementos identificados en cada proceso dentro de la implementación de la política tienen determinadas características que pueden analizarse según el modelo más conveniente. El argumento de (Berman P., 1980) acuerda de que hay instancias y casos diferentes en donde uno u otro enfoque sería mejor utilizado.

En suma, hay decisiones y manejo de recursos en todos los niveles de implementación de la política y el enfoque que se emplee depende del elemento de análisis que se elija dentro del proceso de implementación. No obstante, en esta investigación también se reconoce lo que ocurre durante el proceso de implementación no depende únicamente de las intenciones o directrices de los hacedores de políticas; en ese sentido, es conveniente indicar que la lógica detrás de la propuesta de analizar cada situación de acuerdo al enfoque más conveniente, es otorgar solución analítica a los problemas que se presenten en el camino. Por este motivo, esta investigación acoge un análisis retrospectivo de la implementación de la política, que centra atención en la capacidad de decisión

que existe ahí cuando se esté cerca al problema que se requiera atender. Con estas consideraciones, en el siguiente capítulo se explicará la conducta que la política apunta a controlar, así como las operaciones concretas capaces de ejercer impacto sobre dicha conducta.





CAPÍTULO II. LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN EN LAS ACCIONES POLICIALES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS: SITUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN TIPOLOGÍCA DE LA PROBLEMÁTICA

2.1. La cadena de valor del Tráfico Ilícito de Drogas en el VRAEM: actividades, actores y espacios de reproducción del narcotráfico.

El mercado ilegal de la droga está constituido por una variedad de empresas diferentes que se articulan para introducir un servicio o mercancía ilegal a los espacios de consumo (Sarmiento & Krauthausen, 1991). Este modo de organización sugiere que el objetivo principal es la búsqueda de una ganancia mediante el control de espacios en el mercado y para ello median diversos factores. Uno de ellos es la relación de empresas criminales con otras unidades más pequeñas del sector competitivo que están en contacto directo con el público no criminal (Alarcchi, 1983). Es decir, en el negocio criminal se establecen diversas funciones de acuerdo al espacio de competencia y finalidad del producto.

La arquitectura organizativa a la que se ha hecho mención supone el funcionamiento por compartimentos o nodos de modo descentralizado que facilita al ciclo productivo de la droga a través de la adaptación al mercado ilegal, evitando que el negocio se vea afectado por la intervención del Estado (Kenney M. , 2007), de modo que se busca aumentar los beneficios y minimizar la

probabilidad de captura (Becker, 2001) (Rocha García, 2001). En estos compartimentos se realizan funciones específicas que otorgan un valor agregado al producto y los que participan tienen un rol determinado de acuerdo etapa de producción en la que se encuentren (López & Vizcarra, 2012). Además, el enfoque de cadena de valor para el análisis de economías ilegales, criminales e informales contribuye a “identificar y caracterizar los eslabones cuya afectación produzca mayores costos a la industria delincencial, en contraposición a la acción del Estado para lograr la derrota o debilitamiento del crimen” (UNODC., 2014). Por ello, el ciclo productivo de la droga puede comprenderse desde un enfoque de cadena de valor, en donde cada etapa es funcional al desarrollo del negocio ilícito.

Al considerar que el ciclo productivo de la droga tiene una finalidad económica, su desarrollo se distingue de otros modos de organización criminal. En el caso de América Latina, una característica importante del narcotráfico es que éste tiene una estructura “más moderna, informal y difusa” (Del Olmo, 1992, pág. 76)²; es decir, se reconoce como una actividad “agro-industrial-comercial” (Suarez Salazar, 1989). Además, el ciclo productivo de la droga implica la transformación de una materia prima en un producto para lo cual se emplea recurso humano y logístico coordinado en distintas etapas y procesos (Allen, 2005). Los procesos de transformación desde la instalación de los cultivos de coca hasta la producción de pasta básica de cocaína (PBC) y cocaína se pueden dividir en actividades con objetivos específicos y en atención al perfeccionamiento del producto.

² Del Olmo indica que se diferencia de la mafia, que para la autora tiene un sentido histórico y contexto concreto. Para Cohen (1970), la mafia funciona como un cártel criminal que cuenta con sus propias “leyes” y administra justicia a su modo, destruyendo la autoridad legalmente constituida. Este cártel tiene alcance nacional y cuenta con conexiones internacionales como el caso de la mafia italiana ubicada en Estados Unidos.

En primer lugar, para el proceso de producción de drogas cocaínicas, se emplea el alcaloide que contiene la hoja de coca. Esta primera actividad de la cadena la realizan los agricultores cocaleros, son jornaleros que trabajan en el campo por temporada, esta actividad no parece ser exclusiva pero se puede cosechar hasta cuatro veces por año. En zonas productoras de hoja de coca como el Perú, también se realiza el refinamiento de pasta básica y clorhidrato de cocaína. La actividad en el VRAEM no se restringe al cultivo sino que algunos de los que se iniciaron como agricultores dan espacio a las pozas de maceración y laboratorios de procesamiento (Zevallos & Rojas, 2012)

Tomando en cuenta lo descrito, los campesinos cocaleros otorgan valor agregado a su producto y se han incorporado a la cadena de producción de droga (Méndez, 2009). Para realizar el refinamiento se cuenta con la ayuda del “pocero”, que es la persona que posee y administra el laboratorio o la poza de maceración. El pocero emplea los insumos químicos que son proveídos por algunos actores que desvían productos legales. Algunos de los insumos son legales pero fiscalizados por su posible uso ilegal de modo que los productos desviados son aquellos que han evitado el funcionamiento del control estatal en favor de la producción de drogas cocaínicas.

El desvío o tráfico hacia las pozas de maceración, o si se trata de laboratorios de refinamiento hacia la periferia urbana, es una situación que requiere comprometer a actores que hagan el trabajo. Una vez obtenido el producto, se requiere transportarlo por la carretera hasta llegar al destino final. Este espacio puede ser empleando vehículos privados o públicos con espacios para camuflar la droga en la carrocería de los vehículos, en caletas dentro de las

tolvas y al interior de los tanques combustibles en donde, cada camioneta puede cargar en escondrijos. Esta situación se ilustra con el siguiente testimonio:

“Se ha encontrado que son los mismos conductores que acondicionan sus vehículos a través de la modificación de la estructura metálica, en autos particulares y públicos, generalmente en camionetas, en autos y en combis, en esta últimas están en las puertas que están en ambos lados donde hay unos forros en las puertas y adentro hay espacios abiertos y se consiguen hasta 20 kilos en paquetes de un kilo. Generalmente los paquetes son rectangulares de 900 gramos o 1 kilo. A veces también le sacan el techo porque como es un forro, se lo sacan y lo acondicionan ahí. Las momias o *burries* cargan de 4, 6 u 8 kilos y sin acondicionados de acuerdo al cuerpo, el abdomen, una pierna, bien forrado porque el olor de la pasta básica es bien fuerte pero van bien forrados porque usan una cinta adhesiva bien fuerte.” (Servidor, PNP).

Los transportadores de droga son conocidos como “mochileros” o “*cargachos*” y trasladan los paquetes de drogas en pequeñas cantidades, regularmente por vía terrestre, desde las zonas de producción hacia los puntos de embarque, los *burriers* se encargan del traslado externo. El acopio de droga se realiza para quienes compran la droga de diversos productores y por encargo de firmas o cárteles (Méndez, 2009). Los comercializadores de droga venden la droga a los consumidores de zonas urbanas y los consumidores son quienes adquieren el producto final. Es decir, el tráfico ilícito de drogas desarrolla una actividad comercial en donde intervienen diversos recursos tanto materiales como humanos y se organiza de manera tal que cada actividad ofrece un valor al producto final.

Tabla 1.

Eslabones de la cadena del TID en el VRAEM: actividades y recursos.

Eslabones	Actividad	Recursos
Producción	Cultivo de hoja de coca	Terrenos, mano de obra, productos agroquímicos, etc.
	Refinamiento de pasta básica y Clorhidrato de cocaína	Insumos químicos, mano de obra, infraestructura para la transformación, etc.
Distribución	Acopio	Estructuras de depósito, recurso humano que vigile.
	Transporte interno	Vehículos, mano de obra que transporte y evada controles, herramientas de camuflaje, etc.
Comercialización(*)	Micro-comercio	Localización de espacios de comercio, mano de obra para la venta, control de la zona de venta.

(*)En tanto la comercialización de derivados cocaínicos está relacionado en función del consumo, este eslabón no está presente dentro del VRAEM; sin embargo, se considera en este cuadro como referencia.

Fuente: Adaptado de Zevallos & Mujica, 2014.

Como referencia, en lo que corresponde al cultivo desde el año 2010 la extensión de cultivos de coca mantiene una relativa estabilidad de ocupación espacial, ubicando al VRAEM como el primer valle de producción de hoja de coca (UNODC., 2014) . Del mismo modo, el VRAEM registra la mayor cantidad de pozas y laboratorios de refinamiento de derivados cocaínicos, por ejemplo, este valle representan alrededor del 34% de pozas y laboratorios destruidos a nivel nacional y sólo en Ayacucho, una de las regiones principales que compone el VRAEM, se destruyó un aproximado de 62% de pozas y laboratorio del total

nacional³. En lo que respecta al transporte de insumos, entre los años 2007 y 2013 se registra un aumento sostenido de las cantidades estimadas de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados (IQPF), así, la suma asciende a un aproximado de 268 toneladas de IQPF⁴. Con todo ello, se puede deducir que en los últimos años, las actividades del narcotráfico se asentado y propagado en el VRAEM.

Por lo tanto, la producción de derivados cocaínicos es una realidad que se puede evidenciar en el territorio que conforma el VRAEM. Para sostener el negocio del TID, la materia prima y la mano de obra se organizan según la actividad, el contexto y la ubicación dentro del valle. Como toda actividad criminal de carácter ilícito, su reproducción busca ser controlada y eso es contraproducente para el negocio, por ello, las actividades que forman parte de la cadena de valor del TID en el VRAEM han sido tercerizadas para reducir el riesgo de ser controladas por fuerzas del orden, de modo que, el control de una actividad puede dificultar la continuidad del negocio. La atomización, fragmentación y compartimentalización del TID contribuye a evadir la fiscalización del Estado, por ello a continuación se explican las medidas que se emplean para hacer frente a esta situación y conseguir controlar el negocio ilícito.

³ La fuente de estos datos corresponde a la Unidad de Estadística de la Dirección Ejecutiva Antidrogas (DIREJANDRO) para el año 2012.

⁴ La fuente de estos datos corresponde a la Unidad de Estadística de la Dirección Ejecutiva Antidrogas (DIREJANDRO) para el año 2013.

2.2. Competencia y acciones de interdicción de la Policía Nacional sobre las actividades de la cadena de valor del narcotráfico en el VRAEM

En la práctica, las actividades que forman parte del narcotráfico han sido vigiladas y controladas por organismos del Estado a los que se les ha asignado por mandato legal⁵ medidas específicas que contribuyan con los objetivos de control. De este modo, las competencias que se atribuyen a los funcionarios suponen la respuesta inmediata para identificar el problema o el desvío de conducta para la realización de un acto ilícito. En ese sentido, cada operador de justicia o funcionario responde a una actividad dentro de lo que se ha identificado la cadena de producción y distribución de la droga.

De acuerdo a las actividades que demandan la cadena de producción y distribución de droga, existe un espacio a ser controlado o recurso a ser fiscalizado. Existe un tratamiento determinado para cada actividad en las etapas de producción y reproducción del TID, el actor responsable del control tiene una competencia específica sobre la cual se destinan esfuerzos y un modo de proceder. En primer lugar, en la fase de producción, la actividad principal que es el cultivo de hoja de coca, de acuerdo al Artículo 31 según la Ley N° 22095, queda prohibido en nuevas áreas del territorio nacional (incluyendo renovaciones y recalces)⁶ desde la fecha de vigencia de dicha Ley. De este modo, el cultivo

⁵ El mandato legal refiere al 23 de junio del 2013 el Gobierno mediante el Decreto Supremo N° 077-2013-PCM aprueba la intervención en el VRAEM a través de un “Programa de Intervención Multisectorial del Gobierno Central en los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2013 - 2016”.

⁶ Decreto Ley 22095 del 21/02/1978, según el Artículo 35.- Serán incautados por el Estado y adjudicados a favor de los campesinos sin tierra, los predios de propiedad individual que total o parcialmente estuvieran cultivados con coca y no procedieran sus propietarios a sustituir o erradicar dichos cultivos dentro de los términos siguientes: a) Predios de más de 10 hectáreas, dentro de 2 años computados desde la fecha de vigencia de la presente Ley; y, b) Predios de 5 a 10 hectáreas, dentro de 3 años computados desde la fecha de vigencia de la presente Ley.

tiene condicionamientos sobre los cuales el Estado ha dispuesto responsables que se encarguen del control.

Las modalidades para evitar el cultivo de hoja de coca son la erradicación de las plantas o a través de la interdicción con productos químicos, esto lo realiza el programa especializado de erradicación llamado CORAH. Junto con la labor de los erradicadores del CORAH, la Policía Nacional cumple la labor del decomiso de las hojas de coca que no cuentan con el permiso que es otorgado por ENACO. En ese sentido, la competencia de la Policía Nacional es de decomiso de la producción ilegal y del trabajo de inteligencia y operativo para la labor de erradicación, brindando la seguridad necesaria a los erradicadores. Es necesario anotar que actualmente en el VRAEM la medida de erradicación de hoja de coca ha sido muy controversial y que el control sobre esta materia prima se realiza a través de la incautación de la misma durante la posesión sin autorización de ENACO y en el transporte.

En el siguiente proceso en la cadena del TID es la transformación de derivados cocaínicos, y como se ha mencionado, para ello se emplean productos químicos. El suministro de insumos para la producción de pasta básica y/o clorhidrato de cocaína puede tener una figura legal que se desvía hacia el narcotráfico, así existen proveedores locales que cuentan con los químicos mediante la pertenencia en el Registro Único de usuarios otorgado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que destinan cierta cantidad de insumos para ser vendidos para la producción de droga. De este modo, la competencia de la SUNAT es la fiscalización de los químicos que se venden en las localidades de mayor riesgo para la producción

de droga mediante la identificación, suscripción y seguimiento de los proveedores de insumos a nivel nacional⁷. Otro modo de suministro de productos químicos al narcotráfico, es a través del camuflaje en vehículos y transportados por personas que no cuentan con la autorización de la SUNAT, en este caso, la Policía Nacional tiene la competencia del decomiso de aquellos insumos y en caso de ser encontrados en el local de producción, éstos serían destruidos⁸.

En cuanto al control de las actividades de producción de derivados cocaínicos⁹, el personal tiene el objetivo de eliminar, destruir la zona de producción de derivados cocaínicos. Lo primero es neutralizar el lugar, si se encuentra la droga e los insumos, se decomisa, generalmente con los insumos se extrae una muestra para sustentar que efectivamente es un derivado cocaínicos (pasta básica, pasta lavada o clorhidrato de cocaína), el resto se destruye in situ.¹⁰

Para controlar las actividades de refinamiento de PBC y Clorhidrato de Cocaína la Policía se realizan dos tipos de acciones: por un lado, los operativos masivos que se realizan en pozas y laboratorios y requieren una mayor planificación, y por otro lado, las intervenciones para actuar en el momento. Los operativos pueden ser inopinados en la carretera y que por mandato en la zona del VRAEM no se pueden realizar desde las 22 horas hasta las 4 a.m. En los operativos, normalmente, se agrupa una cantidad necesaria de efectivos para

⁷ Registro para el control de Bienes Fiscalizados (Decreto Legislativo N° 1126)

⁸ LEY N° 28305.

⁹ Decreto Legislativo N° 824 y su modificación por la Ley N° 28003.

¹⁰ Información brindada en las entrevista y respaldada por la legislación antidrogas (Decreto Legislativo N° 824).

solicitar la identificación de las personas. Esto se explica en el siguiente testimonio:

“Hay diversos tipos de operativos de intervención de acuerdo a las circunstancias del momento, Hay operativos planificados para tal fecha, operativos de gran magnitud, hay operativos planificados en la carretera, hay operativos planificados para la erradicación o destrucción de pozas y laboratorios. Mientras que también hay intervenciones policiales en el momento y pueden venir de informantes o de personal de inteligencia del CC – VRAEM. Si es un vehículo tenemos que esperar en la carretera que es por donde va pasar. Si es una poza de maceración, éstas normalmente están alejadas de la ciudad y para se requiere de mayor planificación por las medidas de seguridad.” (Funcionario PNP)

“Empezamos desde las 5 am, El objetivo ahí es pedir identificación, nosotros tenemos el sistema de interconsulta directa, llevamos una laptop con requisitoria, buscamos droga pero también personas con orden de captura. Hay un persona que se encarga de manejar el aspecto tecnológico, piden los DNI, el otro va custodiando que nadie salga del vehículo. Nosotros a los operativos salimos con 20 efectivos con una 10 de seguridad, 20 efectivos en total. En el desplazamiento, la mayoría se interviene en pareja, si es un ómnibus o *combi* estamos hablando de 12 o 14 personas, los vehículos que se utilizan son automóviles o son camioneta doble cabina, dependiendo de la cantidad de pasajeros asignamos a los efectivos. Tres efectivos se van turnando de acuerdo al pase de los vehículos, si es un auto generalmente van 2, uno que custodia los pasajeros, que no salga nadie, y el otro se encarga de revisar, si es una *combi* ya van 5 o 6 personas. Es de acuerdo a las circunstancias, lo elaboramos en el momento. Todos los policías, los 20 o 30, están en un mismo punto, no podemos explayarnos mucho por las medidas de seguridad. Las carreteras están situadas en las laderas de los cerros, son cortes de cerros y uno tiene que pensar que en cualquier lugar puede estar el adversario entonces por eso ubicamos a la gente para que nos den seguridad.” (Funcionario PNP)

A propósito del fenómeno del narcotráfico y los vínculos con los facción de la organización terrorista Sendero Luminoso, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas también está presente en con el Comando Especial VRAEM (CE- VRAEM). Los funcionarios participan en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa Nacional a través de actividades de inteligencia militar. En ese sentido, miembros del CE – VRAEM contribuyen en la incautación

de derivados cocaínicos y en la destrucción de pozas y laboratorios. Las operaciones que realizan se hacen en base a objetivos y, el operativo lo planifica la unidad que tenga la información, sea la policía o las fuerzas armadas¹¹. Conforme al marco legal que respalda la intervención del Comando Conjunto en la zona del VRAEM, los operativos que suponen la destrucción de pozas y laboratorios cuentan con la participación del personal de inteligencia.

Así, en los operativos de interdicción la policía tiene la función de detener los traficantes, encontrar la droga o los insumos para su elaboración y desarticular a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas. Un componente importante en la implementación de los operativos de interdicción de drogas es el trabajo conjunto con las Fuerzas Armadas. De acuerdo a los entrevistados, un ejemplo de este tipo de intervención es la denominada “operación picaflor”; es decir, los funcionarios van de una lado al otro y lo hacen con la información de inteligencia y contra-inteligencia de las unidades del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, del Frente Policial VRAEM así como de las Unidades Especiales de la DIREJANDRO.

Para los operativos de interdicción también es necesario mencionar la presencia de los fiscales. Mediante la presencia de los fiscales, el Ministerio Público participa en las investigaciones preliminares y de los procesos relacionados a los delitos de tráfico ilícito de drogas

¹¹ Información indicada por los policías que trabajan en el Comando Conjunto del VRAEM. Asimismo, indican que: “n la jurisdicción del Frente Policial VRAEM, no solo operan las unidades natas del Frente Policial VRAEM, sino también operan las Unidades acantonadas, estas son aquellas unidades que tienen su propio Comando Policial y realizan diversos operativos, estos son la Dirección Antidrogas de la PNP (DIRANDRO PNP), la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE) y la Dirección de Inteligencia (DIRIN), quienes dan cuenta de sus actividades directamente a sus respectivos Comandos, todo bajo la supervisión del Comando Especial VRAEM a cargo de las Fuerzas Armadas, que por ser zona en estado de emergencia ejercen el control Político Militar de la jurisdicción del VRAEM”

“el fiscal de Ayacucho tiene que entrar hasta Satipo porque en Satipo no hay carretera entonces agarramos los casos de allá. El fiscal de Ayacucho agarra casos de Cusco, de Ayacucho mismo y de Junín porque por problemas con la geografía y acceso.” (Funcionario, Fiscalía Anticorrupción).

El Estado también ha tomado medidas para el control del transporte de la producción. Como se ha indicado previamente, el transporte es realizado a través de vehículos particulares, de carga y en transporte público; el modo de aplacar el traslado de droga se realiza de acuerdo a la modalidad empleada para el transporte. Así, la Policía Nacional tiene como competencia la neutralización de las Pistas de Aterrizaje Clandestinas (PAC's) que son construidas para el aterrizaje y despegue de las avionetas en caso del transporte externo. La neutralización implica la demolición del terreno empleado para la pista mediante el uso de explosivos y previo plan de inteligencia y de seguridad para que sirve de cordón para hacer efectiva la operación.

En caso del modo de transporte interno con vehículos, la Policía Nacional intercepta los vehículos sospechosos, se determina el contenido de la carga, se revisa la propiedad (si ha sido usada para el ocultamiento de la droga se investiga si pertenece al mismo traficante), de acuerdo al tipo de carga (artículos alimenticios, bienes, animales de carga u otros bienes) la policía determina su destino. Otro elemento propio de la fase de distribución es el acopio de la droga y para ello la Policía tiene como responsabilidad determinar el lugar de depósito, los volúmenes de la droga, la forma de acondicionamiento así como identificar a las personas comprometidas.

Para el comercio de los derivados cocaínicos, el control también está a cargo de la Policía Nacional quienes identifican al vendedor, comprador y al propietario de la droga o cómplices. Asimismo, tienen como competencia intervenir a los implicados en la transacción ilícita, decomisando la droga e incautando los recursos como dinero, documentos, herramientas y otros, en presencia de un representante del Ministerio Público¹².

Tabla 2

Competencia de los organismos del Estado en materia de Tráfico Ilícito de Drogas, según los eslabones de la cadena

Eslabones	Actividad	Actor	Competencia
Producción	Cultivo de hoja de coca	ENACO	Apoyo logístico a la PNP y Ministerio Público en operativos de control al comercio ilegal de hoja de coca.
		Policía Nacional	Decomiso del producto del producto durante el transporte ilegal de la hoja de coca. Se coloca a disposición de la dependencia policial de la jurisdicción con el parte respectivo.
	Refinamiento de PBC y Clorhidrato de cocaína	Policía Nacional	Decomisos y destrucción de Insumos Químicos
		Fuerzas Armadas	Respaldar a los policías en los operativos de interdicción.
		Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)	Fiscalización de los productos químicos a través del Registro Único de usuarios. Controlar y fiscalizar el ingreso y permanencia, traslado y salida de los insumos químicos, productos fiscalizados y

¹² Artículo 42º del Decreto Supremo Nº 017-2008-JUS, Reglamento del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

			de las personas y medios de transporte.
		Ministerio Público	Los fiscales participan en las investigaciones para la denuncia por TID.
Distribución	Transporte interno y externo	Policía Nacional	Neutralización de Pistas de Aterrizaje Clandestina (PAC's)
	Acopio	Policía Nacional	Ubicación del lugar de acopio, establecer la identidad del responsable, los volúmenes de droga, forma de acondicionamiento, presentación y modalidad empleada para la venta, así como el precio y las condiciones de pago.
Comercialización (*)	Micro-comercio	Policía Nacional	Intervenir a los implicados en la transacción, posesión, almacenamiento, distribución de derivados cocaínicos.
		Policía Nacional	Identificar al vendedor, comprador y propietario de la droga o cómplice. Intervenir a los implicados, determinar la fuente de financiamiento de la droga, transporte, modalidad de venta, forma de presentación de la droga, precio pactado, cantidad, etc.

(*)En tanto la comercialización de derivados cocaínicos está relacionado en función del consumo, este eslabón no está presente dentro del VRAEM; sin embargo, se considera en este cuadro como referencia.

Elaboración propia.

De este modo, los actores tienen competencias específicas para el control de las actividades que componen el tráfico ilícito de drogas; sin embargo, la policía nacional está presente a lo largo de la dinámica del TID y su presencia para el control de las actividades del narcotráfico es vital. La Policía Nacional tiene una Dirección Ejecutiva Antidrogas (DIREJANDRO) a cargo de la planificación, organización y ejecución de operaciones policiales para combatir

el TID, la misma que cuenta con Divisiones especializadas¹³ y otras oficinas como la División de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIVICAJ) que se encargan de las medidas de seguridad y lucha contra las drogas a nivel nacional y en el VRAEM. Cada una de estas unidades tiene funciones específicas y son independientes aunque coordinan entre sí para la ejecución de operativos en la zona del TID¹⁴.

El trabajo policial abocado al control del tráfico ilícito de drogas en todas sus etapas (producción, distribución y comercialización) parte de una organización, entre los elementos generales se encuentran el Manual de Procedimientos (MAPRO) y anualmente la Dirección Antidrogas realiza un Plan Antidrogas (aprobado por el comando institucional y el director antidrogas) pero además de ello, dependiendo de la coyuntura y el desarrollo del TID, la Dirección Antidroga desde las bases policiales descentralizadas¹⁵ desarrolla Planes de Operaciones que tienen como cimiento cumplir con los objetivos trazados en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las drogas (2012-2016). Estos Planes llegan a ser operativos en la zona que se reproduce el TID a través de los planes aprobados por el Ministro del Interior y por la institución policial, luego se distribuye a todas las unidades antidrogas a nivel nacional y en consideración del MAPRO y de la base legal en materia antidrogas, se indica la resolución de un efectivo policial en caso de: interdicción, neutralización de una pista de aterrizaje clandestina, (seguridad para) la erradicación de almacigos, transporte ilegal de hoja de coca y comercialización ilegal de hoja de coca.

¹³ División de Operaciones Especiales Antidrogas (DIVOEAD), Operaciones Antidrogas Tácticas en Jungla (GOATJ), Departamento de Operaciones Tácticas Antidrogas (DEPOTAD)

¹⁴ En el trabajo de campo, los policías nos indican que existen coordinaciones, "Cada operativo tiene un plan de operaciones hay que dar comunicación al jefe máximo que es el general del VRAEM o también al coronel de ellos que es un jefe"

¹⁵ Ver Anexo N°1

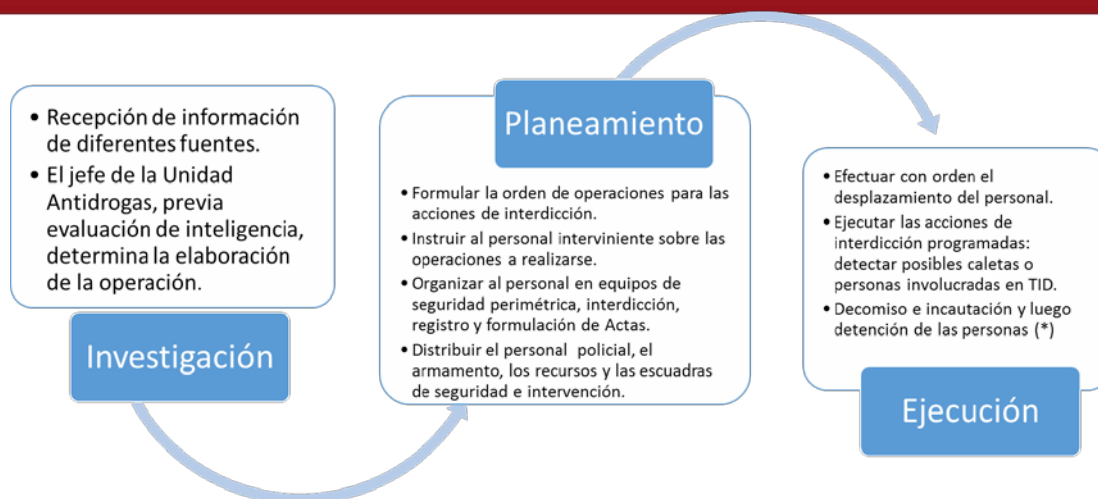


Ilustración 1 Procedimientos de Interdicción de drogas por la Policía Nacional

(*) En caso de obtenerse un resultado positivo, según el Manul de Procedimientos de Interdicción, el Jefe operativo, con orden, podrá ampliar su permanencia en la zona de operaciones para fin de formular, con la presencia del Fiscal Especial, la documentación de ley como asegurar el traslado de los detenidos, lo decomisado e incautado.

Como se ha visto en detalle, el plan operativo de interdicción de drogas marca la pauta de actuación de los efectivos policiales para su intervención en el control de los derivados cocaínicos y su reproducción. Luego de las acciones explicadas, el Jefe del operativo de interdicción tiene la responsabilidad de verificar el personal, el armamento, el equipo empleado en la operación y debe coordinar el regreso a la Base Policial. Asimismo, es fundamental que el Jefe del operativo formule un parte dando cuenta detalladamente de la forma y circunstancias de la ejecución de las operaciones, elaborando recomendaciones para operaciones similares. Es pertinente mencionar que las actitudes durante los operativos de interdicción de drogas tienen un marco de acción y de no seguir el sustento legal se deben aplicar sanciones de disciplina en materia administrativa o, en caso de cometer un delito, en materia penal. Un testimonio deja en claro esta situación:

“a través de estos Planes Operativos hay un sustento legal y si alguien no hace algo de eso simplemente tiene una responsabilidad administrativa y si su actitud linda con el delito se denuncia penalmente.” (Funcionario, PNP)

De este manera, todo esto nos indica que cuando el agente policial acata la ley o ya han sido tomadas las decisiones de criminalizar al o los individuo/s involucrado/s; sin embargo, no siempre se espera que en la práctica se den las condiciones ideales para ejercer la ley sin dificultades, el policía es el agente principal que en nombre del Estado actúa frente a un delito como el TID y su labor es inmediata o, por lo menos, cercana a la sociedad afectada por lo que “toma la mayoría de decisiones básicas en lo que hace a actos delictivos y a las reglas, regulaciones y estatutos que se suponen delimitan su propia conducta”. Por lo que las evidencias del trabajo de los policías “son piezas fundamentales en el proceso legal y piezas privilegiadas a través de las cuales lo ficcional se institucionaliza en la construcción del delito y de los individuos en tanto que delincuentes” (Seri, 2009).

2.3. Principales modalidades y prácticas de corrupción en los procedimientos policiales de interdicción de drogas en el VRAEM

Como se ha descrito, la interdicción de las actividades que reproducen el tráfico ilícito de drogas se realiza mediante diversos mecanismos previstos por un marco normativo. No obstante, pese a que se han dispuesto planes operativos que detallan los procedimientos de intervención, en la aplicación de éstos existen espacios de riesgo para conductas que se traducen en transacciones irregulares o prácticas de corrupción. Estos espacios de riesgo

son aquellos en donde el Estado (representado por una entidad como la policía nacional) presentan fallas en su capacidad para garantizar su seguridad en distinto grado; es decir, adolecen de sistemas eficientes de fiscalización de modo que facilita el desarrollo de dinámicas ilícitas como las vinculadas al narcotráfico. Estas redes ilícitas tienen la capacidad de agudizar estas fallas (como la fiscalización) mediante su poder corruptor y coercitivo, encontrándose niveles de corrupción asociados al desarrollo del narcotráfico (Garay & Salcedo-Albarán, 2012).

Dado que las medidas operativas responden a las características de cada eslabón de la cadena del narcotráfico, los espacios de riesgo se constituyen como situaciones específicas donde opera determinado tipo de práctica de corrupción que alimenta la cadena. Así, la práctica de corrupción facilita a i) la autorización de documentos falsificados, ii) la obtención de insumos logísticos y de recurso humanos para cada actividad de producción, distribución y comercialización, iii) la autorización de instalaciones irregulares para la producción y venta de los derivados cocaínicos, iv) la evasión de controles para el tránsito de los productos, entre las prácticas más recurrentes. Esta relación entre los espacios o situaciones de riesgo y el desarrollo de prácticas de corrupción está guiada por el entendimiento de características observables durante la implementación de los operativos de interdicción.

Los espacios de riesgo se dan según cada momento durante la reproducción de la cadena del TID, así, cada actividad que corresponda tanto al momento de producción, distribución y/o comercialización de derivados cocaínicos abre espacio al desarrollo del “ocultamiento de la práctica ilegal” y

para ello hace uso de prácticas corruptas. De modo que lo que se considera como “riesgo” en esta investigación es todo aquel espacio físico o situación que en el momento que la autoridad (policial) está realizando su labor de control, existen las condiciones que contribuyen a que TID siga su curso sin el menor impedimento. Esto puede explicarse un poco mejor en cada control que la policía realiza para las actividades consideradas dentro de cada eslabón de la cadena del TID.

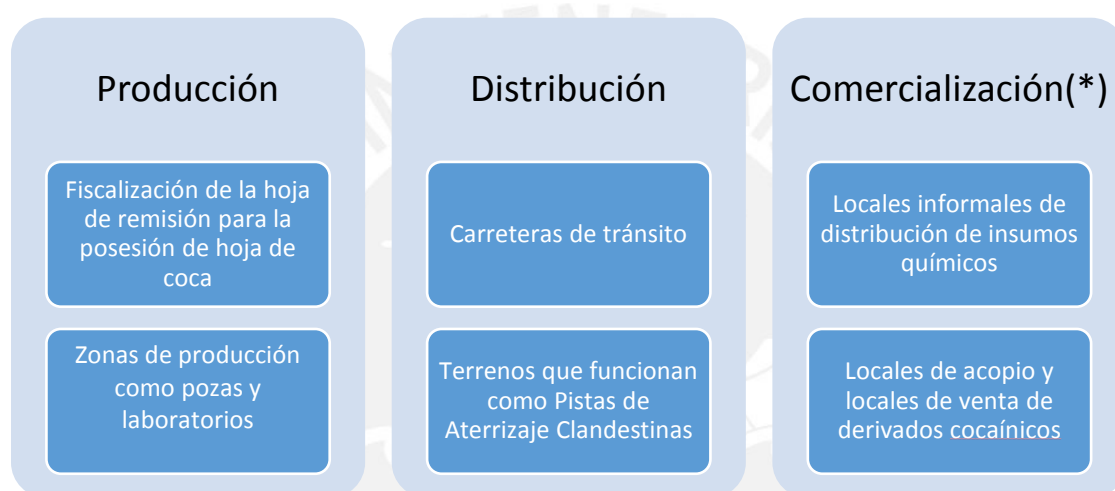


Ilustración 2 Espacios de riesgo considerados para la realización de prácticas de corrupción en relación al control del Tráfico Ilícito de Drogas

(*)En tanto la comercialización de derivados cocaínicos está relacionado en función del consumo, este eslabón no está presente dentro del VRAEM; sin embargo, se considera en este cuadro como referencia.

Estos espacios y situaciones declaradas como críticas reúnen las características para que los involucrados sean penados por ley en tanto fomentan la reproducción del tráfico ilícito de drogas. “Para tomar cartas en el asunto”, la clasificación de los actos de corrupción a partir de la tipificación penal permite establecer bajo una estructura jurisdiccional el ilícito en cuestión, aunque por ese mismo motivo, se encuentra una limitación dado que la clasificación

obedece sólo a un aspecto penal, mas no a la descripción del comportamiento del fenómeno. Para evitar el uso exclusivo de esta tipología, se acogen las prácticas de corrupción con estructuras similares pero con descripciones específicas y obtenidas a partir de la evidencia. Es preciso mencionar que las modalidades identificadas no buscan reemplazar la tipificación jurídica sino diferenciar las acciones en tanto la capacidad operativa de los funcionarios policiales.

Así, las modalidades indicadas están relacionadas con el funcionamiento de los operativos de control y estos a su vez, como se ha visto en el capítulo anterior, responden a las actividades según la producción, distribución y/o comercialización del negocio del TID. Las modalidades dan cuenta de una escala/gama de prácticas que pueden tener presencia a lo largo de la configuración e implementación de los operativos policiales de interdicción de drogas.

Tabla 3.

Tipologías y Modalidades identificadas de acuerdo a los espacios de riesgo en relación al control del Tráfico Ilícito de Drogas.

Tipología	Modalidad
1. Cohecho 2. Colusión 3. Enriquecimiento ilícito 4. Peculado	1. Omisión de funciones 2. Omisión de denuncia (Infidencia) 3. Fiscalización inadecuada 4. Gestión irregular de recursos logísticos 5. Gestión irregular de recurso humano 6. Abuso de autoridad 7. Emisión irregular de guías de remisión 8. Reporte irregular de incautaciones 9. Reporte irregular del servicio policial 10. Cobro de cupos para el libre tránsito

Elaboración propia.

En esa línea, considerando la actuación de los policías según las actividades del TID que se van a “interdictar”, se consideran tres niveles en los cuales se pueden incurrir en prácticas de corrupción, cada uno con sus respectivas particularidades. Esta valoración se hace empleando como marco de referencia la propuesta de Naciones Unidas (2004) con el propósito de identificar los actos que se ubican dentro del rango de conducta descrito como "corrupto" y se distinguen las prácticas de acuerdo a la existencia o no de planificación, al intento o a la solicitud o transferencia de un beneficio como resultado de la explotación injusta de una posición. Así, las acciones tales como el soborno de funcionarios por lo general no se producen de forma aislada, sino como parte de un patrón (2003, pág. 22). Sumado a ello, como se ha visto en el capítulo anterior, para la constitución de los operativos de interdicción de drogas la Dirección Antidrogas (DIREJANDRO) así como las Bases policiales ubicadas en las zonas del TID en el VRAEM y el Frente Policial VRAEM, establecen una organización para operar ante el TID por lo que el modo de llevar a cabo los operativos de interdicción y el grado de participación y responsabilidad de los funcionarios policiales es lo que resulta útil para la caracterización de las posibilidad de prácticas de corrupción en el sistema de interdicción de drogas.

Junto con el marco de referencia explicado, la investigación realizada en campo permite caracterizar tres niveles para el desarrollo de prácticas de corrupción. Un primer nivel de ocurrencia está asociado a los altos funcionarios, a quienes conforman la jefatura o la alta dirección de las oficinas encargadas de la lucha contra el TID y cuya responsabilidad es la toma de decisiones respecto

a las estrategias para el control de la producción y reproducción de los derivados cocaínicos y los insumos químicos que se emplean, en el marco de la interdicción de drogas se asocia este nivel a los jefes de las Unidades Policiales quienes coordinan con otras instituciones y participan en el diseño de la estrategia de control de drogas . Del mismo modo, se identifica un segundo nivel que implica actores en el mando medio, cuyo mando está relacionado al manejo administrativo del recurso logístico y humano para la implementación de la estrategia, en este tipo de operativos, aquellos con este tipo de funciones son los jefes de los operativos/intervenciones. Finalmente, en un tercer nivel asociado a aquellos funcionarios que ejecutan las medidas diseñadas por sus superiores y a menudo están en interacción con los ciudadanos.

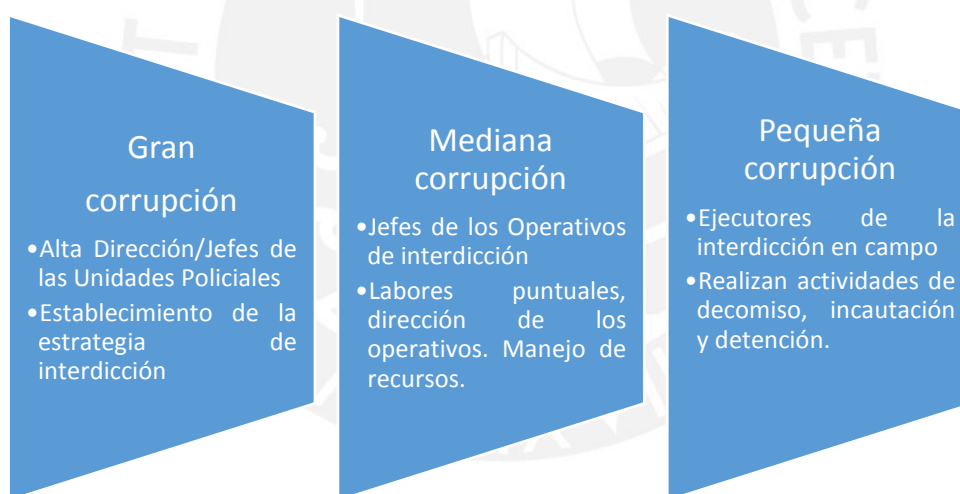


Ilustración 3 Niveles de corrupción en relación con la estructura de los operativos de interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas

Los niveles descritos según la función y el grado de responsabilidad de los funcionarios policiales en los operativos de interdicción de drogas asociados a un nivel de corrupción puede comprenderse mejor con la descripción de ejemplos concretos como las prácticas en cada eslabón de producción y

reproducción del TID identificadas mediante las entrevistas e investigación realizada para fines de este estudio. En primer lugar, el control de la hoja de coca que es derivada al narcotráfico se realiza a través de la supervisión de la hoja de remisión que deben contar las personas en posesión de la coca. Esta fiscalización del documento se realiza mayormente mientras se alista o se descarga la producción como durante el traslado del mismo y se solicita que los datos y la información presentada sea real y vigente; no obstante, la posibilidad de que esto ocurra es poco frecuente dado que, según ley, los permisos emitidos por ENACO son permitidas para los cultivos que fueron sembrados hasta el año de la promulgación de la ley y desde entonces hasta la actualidad no se cuenta con un empadronamiento actualizado que verifique la procedencia de los cultivos.

“el policía interviene a una persona que transporta hoja de coca y esa hoja es decomisada e internada en el centro de nacional de la coca que es ENACO (porque) hay muchos cocaleros acá que lo llevan al comercio clandestino del narcotráfico... (pero) algunos policías se prestan para algunos cobros... alguna corrupción) usted sabe que en esta situación... se presta a, ya sabe... Según las personas que habían detenido es que (los policías) retuvieron la coca y no la pusieron a disposición de ENACO. (Servidor, PNP)

En el escenario de control, se presentan normalmente documentos falsificados para el cultivo de hoja de coca, los mismos que son autorizados por las fuerzas del orden y que no pueden corroborar dada la situación de información desactualizada. En este contexto, el modo de incurrir en una práctica de corrupción toma en consideración el espacio donde se encuentra el vehículo o el transeúnte así como el tipo de cargamento que llevan, no siendo recurrente la solicitud u otorgamiento de sobornos en plena carretera (Cohaila,

Quinteros, Castillo, & Chávez, 2013)¹⁶. La modalidad de corrupción más empleada “no es una coima al menudeo”, nos explica una especialista en temas de narcotráfico¹⁷, de modo que en la práctica, según la información recogida en la investigación, para el tránsito del cargamento, la modalidad recurrente la omisión de vigilancia y/o decomiso.

En las intervenciones inopinadas en espacios de tránsito como la carretera se realizan “piquetes” o intervenciones grupales que, como se mencionó en el capítulo anterior, empiezan con la identificación de los pasajeros y en este tipo de operativo no se encuentra la coima como modalidad de corrupción porque los policías están siendo observados por otros policías. La modalidad irregular es la omisión de vigilancia asociada a la decisión del oficial jefe del operativo quien puede optar por evitar la investigación a determinado vehículo con insumos químicos o persona sospechosa con paquetes de droga camuflada. El ámbito de operaciones en el que los policías trabajan en la zona del VRAEM genera espacios para la omisión de vigilancia y que los traficantes puedan pasar con droga sin mayor control. Esto se explica en el siguiente testimonio:

“aquí la corrupción, es por acción directa o inacción, habiendo tomado conocimiento de hechos en los cuales, malos funcionarios policiales destacados en los diferentes lugares del VRAEM, ha estado involucrados en actos de conducta indebida que atenta contra la ética profesional. Una vez obtenida, la comercializan a otros narcotraficantes.” (Funcionario, PNP)

“(…) íbamos en la camioneta, había una coaster y antes de la curva de Machente bajaban 3 o 4 personas con mochila, trepaban el monte,

¹⁶ A diferencia del caso de Lima, la práctica más recurrente es el soborno en espacios de tránsito como las carreteras,

¹⁷ La especialista en narcotráfico entrevistada en el marco de la investigación hace referencia a que son los grandes cargamentos los más negociados

pasaban el control, lavaban el coaster, la gente comía, almorzaba y una hora después seguían el camino como si nada.” (Especialista en TID).

Del mismo modo, cuando se interviene a partir de informes previos con el apoyo de informantes, de acuerdo a lo rescatado en los testimonios, se procede a la búsqueda del lugar donde se encuentra la droga y un modo de incurrir en corrupción es que al encontrar con el paradero de la misma o de los insumos, éstos no son incautados y entregados a la Unidad Policial, o sólo se reporta de modo parcial y el resto es vendido después. Así, el trabajo con los informantes es un riesgo para obtener resultados en los operativos de interdicción y en algunos casos se ha prestado para la oferta de un soborno.

“nos dicen: “señor sabe qué...me han dicho que en tal lugar están elaborando droga y mañana van a sacar, la van a empaquetar y la van a llevar a tal casa” y hasta ahí no más te dicen... (luego te dicen) “yo lo puedo llevar porque se que hay 300 kilos pero quiero un 20%” pero ese porcentaje es como 20 mil o 30 mil dorales y le di a entender que a mi personal cuánto le tendría que dar... un kilo a cada uno y al final cuánto me quedaría para producir y me decía que no me lo puede dar gratis y que tiene que pagar a uno y a otro” (Funcionario, PNP)

En cuanto a la fase de refinamiento o producción de los derivados cocaínicos, como se sabe, esta labor se realiza en las pozas o “laboratorios” y para ellos los operativos son para hacer frente a las actividades de producción de droga, los policías no sólo realizan patrullaje sino también visita en campo. En las pozas y laboratorios el equipo que interviene está a cargo de un jefe del grupo y sobre el cual también recae la responsabilidad de recoger toda la evidencia necesaria o el producto final para ser decomisado. En esa situación, es recurrente la ventaja que el jefe policial obtenga para sí o decida obtener

para el grupo con la retención y posterior venta de una parte de la droga encontrada. De acuerdo a lo informado, en esta situación una práctica recurrente es el sub-registro de la información, se contabiliza distinto al pesaje inicial o se reporta la producción como destruida en el terreno que fue encontrada cuando en realidad se desvía a su comercialización. Lo que se informó para esta investigación es que las prácticas de corrupción en estas intervenciones implican recolocar el producto incautado, “circularlo” en lugar de pedir dinero o coimas¹⁸

En cuanto a los operativos policiales que se realizan para el impedimento de la distribución de los derivados cocaínicos se encuentra la desactivación de las Pistas de Aterrizaje Clandestinas (PAC's). En esta situación pueden presentarse dos tipos de prácticas que recaen en una modalidad de corrupción, por un lado, cuando un jefe de operación por falta de previsión no cuenta con el recurso humano y/o logístico necesario para la intervención planificada, esto es considerado una falta administrativa dado que es un problema para la consecución del objetivo de interdicción y a su vez por poner en riesgo la vida de los policías que lo acompañan. Sin embargo, dicha situación se diferencia de una práctica de corrupción si es que aquel policía, jefe de la operación de interdicción como la desactivación de una pista de aterrizaje clandestina (PAC), da libertad a los traficantes presentes a cambio de un beneficio particular.

“a veces sucede que el policía que se encarga de desactivar la PAC en vez de llevar a 50 hombres a ese operativo, lleva tan solo a 20, pese que el plan de operaciones dice que para desactivar una PAC tiene que llevar a 50 hombres, el no quiere, lleva 20 y esa ausencia de personal genera que no se pueda desactivar la pista porque hay mucha gente y los narcotraficantes se oponen, entonces no hay la cantidad de personal suficiente para poder desactivar y ese problema ocasiona heridos, hay daños materiales... el no previó (...) pero también sucede que ese mismo oficial va con 50 efectivos como dice el plan, respeta todo los

¹⁸ Además del consenso de incurrir en una práctica de corrupción recolocando el producto ilícito, un funcionario especificó que las coimas se dan en un escenario de presión por denunciar al traficante: “Salvo casos en donde antes que llegue el fiscal algunos detenidos pagan para bajar el peso.” (Funcionario, TID).

procedimientos y a la hora que va a desactivar la pista, en el lugar encuentra un narcotraficante con 100 kg de cocaína y en vez de intervenirlo, detenerlo y comunicar al fiscal de acuerdo a los procedimientos establecidos, el policía le da libertad a cambio de una ganancia...eso ya no es administrativo, ahí hay corrupción.” (Funcionario, PNP.)

De modo que en una situación de riesgo, como la desactivación de una pista de aterrizaje clandestina, si el jefe del operativo da la orden de dejar en libertad al traficante se considera como una práctica de abuso de autoridad y con esta práctica existe un acuerdo tácito con el delito del TID. Del mismo modo, en caso de que esta situación sea detectada por el personal policial que forman parte del operativo de interdicción, existe una omisión de denuncia que implica una colusión porque el policía como todo funcionario público ante un hecho de corrupción tiene la obligación de intervenir de oficio¹⁹.

Finalmente, en relación al comercio de los insumos químicos, como dispone el Decreto Legislativo N°029-2009-PRODUCE, se ha establecido de manera conveniente contar con Régimenes Diferenciados de Control para determinados insumos químicos y productos fiscalizados (como kerosene y Diesel N° 1), en este contexto, se cancelarán las inscripciones en el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y productos fiscalizados a los usuarios de kerosene que se encuentre en los distritos del VRAEM²⁰; no obstante, a pesar de la normativa, existen negocios informales de venta de estos insumos así como de la presencia de negocios del sector automotriz²¹. La práctica más recurrente es la omisión de vigilancia o también el beneficio a

¹⁹ Artículo 425 del Código Penal.

²⁰ Determinados por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 021-2008-DE/SG

²¹ Una de las entrevistas para la investigación indica sobre este tema: “A pesar de la normativa que existe, la cantidad de grifos informales, ahí es el tema de testaferros porque cómo es que esa cantidad de grifos informales se han generado de esa forma bastante limitada y estamos hablando del corazón del valle, hay un montón y siguen allí. (Especialista en TID)”

algunos distribuidores de la zona para que continúen con el negocio sin regulación. Sumado a esto, la provisión de recursos como la gasolina es uno de los principales espacios para incurrir en prácticas irregulares dado que diseño de los operativos se justifica por la gravedad del fenómeno del TID, sin embargo, en las Unidades Policiales del VRAEM muchas veces por ausencia de un control exhaustivo y oportuno, el combustible puede ser aprovechado para fines que son ajenos al objetivo de los operativos de interdicción²². Al respecto, se considera que en un espacio sin vigilancia o control exhaustivo de la cantidad de recursos empleados para los operativos de interdicción (como el combustible que se desvía para la producción de derivados cocaínicos), existe una práctica irregular que puede destinarse a beneficios privados por lo que la modalidad de corrupción está asociada a una gestión irregular de recursos públicos.

“(acá es distinta la corrupción), el manejo de actividades por periodo en los destacamentos, bases o campamentos antisubversivos distribuidos en la zona. Es la forma cómo se planifica el cronograma en el mediano plazo las operaciones por un periodo de tiempo más prolongado, ahí tienes que tomar en cuenta que los puestos en la zona de VRAEM son muy pedidos (...) Acá es distinta la corrupción, aunque no participes en las operaciones, la planificas y dejas de lado segmentos de las operaciones, toda esa contabilidad no existe, no se registra, es la caja negra que es frecuente en la zona para los cuales se les paga.” (Funcionario, TID)

Por lo tanto, una consideración importante para determinar las prácticas de corrupción que pueden existir en los espacios de riesgos generados en las operativo de interdicción de drogas está relacionado al grado y el nivel de responsabilidad de agente del orden frente a una intervención de interdicción. En suma, por la información que se ha recogido, en función a los niveles de

²² En las entrevistas se hace referencia sobre la solicitud de galones que se requieren para las camionetas: “te dicen en el mes van a haber 20 operativos, esto va requerir como logística una “n” cantidad de recursos pero quién verifica que estos operativos se va a llevar a cabo (...) Hay una serie de costos que no figuran.”(Funcionario, TID).

intervención policial, existen patrones en las modalidades de prácticas irregulares. Los policías con mayor rango tienen un tratamiento, responsabilidad y ubicación diferente en un operativo, diferente al de los policías de menor grado dentro de la jerarquía policial en la investigación del TID. En los tres eslabones identificados los policías cuentan con responsabilidades distintas y en todos ellos encontramos dificultades para el control exhaustivo de la implementación de un operativo a pesar del espacio de riesgo donde se enmarca la intervención.

De modo que, en primer lugar, las implicancias de determinar espacios de riesgo para la producción de las modalidades y prácticas de corrupción descritas permiten ubicar espacialmente la ocurrencia de una irregularidad. Seguidamente, al considerar que existen *prácticas* desde una lógica no jurisdiccional sino más bien a partir de la descripción desde el comportamiento del fenómeno, las medidas que se dispondrán para el control de estas prácticas, deben tener en consideración el control que pueda tener el funcionario (policial) sobre el proceso afectado; es decir, se hace necesario considerar no sólo el control del fenómeno del narcotráfico sino el control de los operativos que controlan dicho fenómeno. En el próximo capítulo se verá que el control de los operativos de control del TID presenta limitaciones y el análisis de ello también comparte la lógica de que ante una acción (una actividad del TID) corresponde una reacción (una respuesta policial) de control, aunque no necesariamente esta lógica resulte de modo efectivo.

Tabla 4

Inventario de principales modalidades y prácticas de corrupción en los procedimientos de interdicción de drogas

Eslabones	Actividad	Espacios/Situación de riesgo	Modalidades	Prácticas
Producción	Cultivo de hoja de coca	Fiscalización de la hoja de remisión que autoriza la posesión de hojas de coca.	Beneficio irregular	Autorización de documentos e información de falsificada
	Refinamiento de PBC y Clorhidrato de cocaína	Zonas de producción (como pozas y laboratorios)	Abuso de autoridad	Sobornos para el tránsito del cargamento
Distribución	Transporte interno y externo	Terreno favorable para el tránsito: carreteras y Pistas de Aterrizaje Clandestinas (PAC's)	Omisión de funciones	Poseción de bienes incautados en los establecimientos de producción
Comercialización (*)	Micro-comercio	Comercialización de Insumos químicos	Beneficio irregular	Coordinación interna para evasión de controles
		Establecimiento de espacios de acopio y venta	Omisión de funciones	Sobornos para la emisión de certificación en el Registro de Usuario

(*)En tanto la comercialización de derivados cocaínicos está relacionado en función del consumo, este eslabón no está presente dentro del VRAEM; sin embargo, se considera en este cuadro como referencia.

Elaboración propia.

CAPÍTULO III. LIMITACIONES DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN
PARA EL CONTROL DE LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS EN
EL VRAEM

3.1. Las medidas anticorrupción aplicables a las acciones de interdicción de la PNP

En el plano policial, las principales acciones en materia anticorrupción han sido un esfuerzo por establecer directivas y oficinas del sector para responder al fenómeno de corrupción. En esta investigación se ha identificado que las medidas para combatir las prácticas de corrupción responden a la regulación del comportamiento del policía en tanto funcionario público, de modo que las medidas anticorrupción responden a las sanciones corte administrativo y generales. A grandes rasgos la Institución Policial ha venido diseñando e implementando para efectos de controlar la corrupción en materia de lucha contra las drogas, dos tipos de medidas anticorrupción: prevención y sanción.

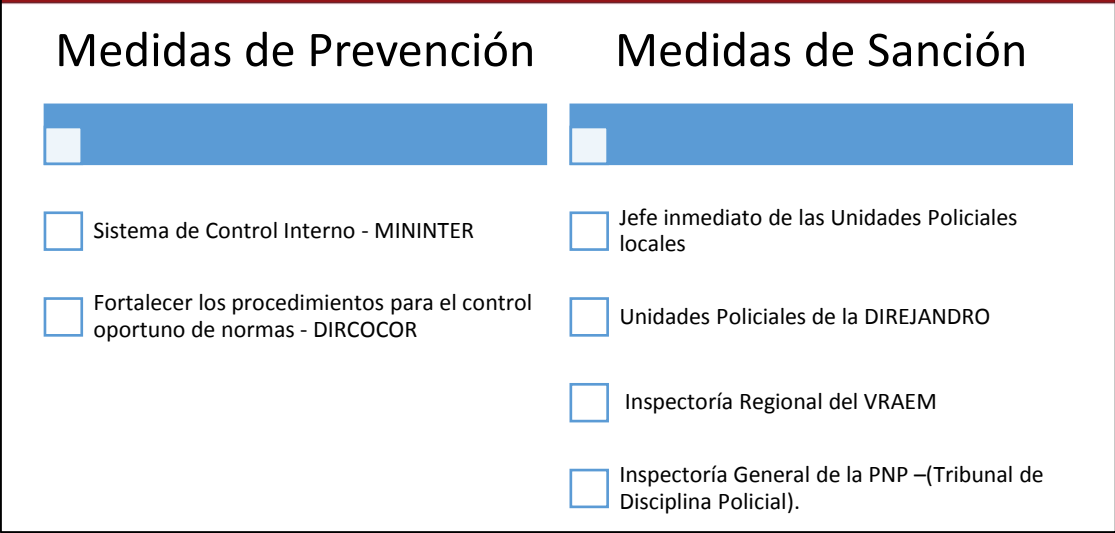


Ilustración 4 Principales tipos de Medidas Anticorrupción y los actores responsables dentro de la Policía Nacional.

Para el combate de la corrupción, desde la Policía Nacional se han creado equipos o grupos especializados para el seguimiento de los casos, así, se creó la Dirección contra la Corrupción DIRCOCOR PNP (Resolución Ministerial N° 1544-2002-IN/PNP, del 15 de agosto del 2012), como órgano especializado de la Policía Nacional encargado de investigar y denunciar los delitos que concibe la corrupción, así como el apoyo técnico científico que requieren las autoridades del Poder Judicial y Ministerio Público. Es importante precisar que la DIRCOCOR, a diferencia de la Inspectoría, no cuenta con oficinas descentralizadas en el VRAEM sino sólo a nivel de la región y su intervención es para abordar casos directos de flagrancia²³.

²³ Según un testimonio: “ la DIRCOCOR como no tiene tanta presencia a nivel nacional, ve los casos concretos, ve flagrancia o sea por decir, “va una señora va a la fiscalía o inspectoría y dice que el comisario de tal distrito ha detenido mi vehículo y me está pidiendo 100 soles y ese acto de corrupción tiene conocimiento la inspectoría y al ver que eso colinda con el delito, tomo una manifestación hago un acta, hago las comprobaciones y llamo al fiscal y llamo anticorrupción, ellos van y sacan fotocopia de los 100 soles, toman conocimiento el fiscal y automáticamente van a darle los 100 al comisario y quién interviene? Anticorrupción, ¿con quién? Con la fiscalía y ahí se inicia la denuncia formal por corrupción.” (Funcionario, PNP)

Del mismo modo, mediante la Resolución Suprema N° 9965-2001-IN, del 3 de octubre del 2002, se encargó a la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, llevar a cabo el diagnóstico institucional y definir la agenda y el cronograma del proceso de reestructuración policial que, mediante informe aprobado por Resolución Suprema N° 0200-2002-IN, recomendó la creación de la Oficina de Asuntos Internos, el fortalecimiento de la Inspectoría General de la PNP como subsistema autónomo a nivel nacional y la reformulación del régimen disciplinario de la PNP con la formación del Tribunal Administrativo Disciplinario.

La Inspectoría General de la Policía Nacional está a cargo de la investigación disciplinaria, las inspecciones y controles de los servicios policiales. La Inspectoría cuenta con una Oficina Regional VRAEM ubicada en Huanta y las Oficinas descentralizadas con base en Kiteni y Pichari. Considerando el tratamiento diferenciado sobre la corrupción y la labor principal que tiene la Inspectoría y la DIRCOCOR, la Policía Nacional cuenta con otras unidades que contribuyen con la investigación en favor de prevenir las acciones vinculadas al tráfico ilícito de drogas. Estas medidas pueden ser la inteligencia y contra-inteligencia de las Unidades Especializadas:

“nosotros (los policías) tenemos hasta tres “espacios” de control. Uno es inspectoría general, que ve todos los procesos administrativos que está involucrado el personal, posteriormente la DIRIN de la PNP también tiene un registro de toda la información de Contra - inteligencia y de todo el personal de la PNP y aparte la DIRANDRO también tiene la dirección de contra donde cada uno tiene una carpeta referencial. Por ejemplo “el coronel está involucrado en tráfico, le ponen en la tarjeta y de ahí si es necesario se abre una investigación y se dice si hay indicios y si no se ha llegado a establecer”. Normalmente los casos se tornan de carácter penal y eso automáticamente por estar involucrado en un delito te dan de baja ya con todas las evidencias” (Funcionario, PNP).

La Oficina de Asuntos Internos con Resolución Ministerial N° 0816-2002-IN/0102, es un órgano a cargo de las investigaciones de carácter funcional sobre actos de corrupción y mal prácticas que se cometan en los distintos órganos del Ministerio del Interior (incluida la PNP). Esta oficina tiene como responsabilidad la investigación de los hechos, identificando a los actores responsables y estableciendo sanciones, así como propone medidas para la prevención y corrupción en el Sector y exponerlas a la Alta Dirección de la PNP para su aprobación.

Asimismo, se elaboraron medidas en el marco del Plan Umbral Anticorrupción, así, se establece una consejería telefónica con el objetivo de brindar orientación de cómo actuar frente a los actos de corrupción y para fomentar la denuncia ciudadana de estos actos. Cabe precisar que en la actualidad esta línea no se encuentra en funcionamiento. Asimismo, en cumplimiento con el artículo 252° del Código Penal Procesal (CPP-2004) y en el marco de la Ley 29542 “Ley de Protección al Denunciante”, se aprobó el Reglamento del Programa Integral de Protección a Testigos, Peritos, Agraviados o Colaboradores que intervengan en un proceso penal, estableciendo la estructura y competencias funcionales y administrativas de la Unidad Central de Protección²⁴ y creando la Unidad Especial de Investigación, Comprobación y Protección – UECIP de la PNP, dependencia que trabaja bajo la conducción del fiscal que es responsable de la investigación en coordinación con la Unidad Central o Distrital de Protección.

24 De acuerdo al Artículo 3° del DS N° 003-2010-JUS, la Fiscalía de la Nación dispone de manera inmediata la implementación de la Unidad Central de Protección “para para cuyo efecto la Unidad Central de Asistencia a víctimas y testigos adecuará su estructura y organización al cumplimiento de los fines del Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agraviados o colaboradores que intervengan en el proceso penal.”

De modo auxiliar a la tipificación penal, para concebir el diseño e implementación de las medidas anticorrupción es importante una clasificación que atienda la naturaleza de la intervención. Las determinaciones únicamente normativas no se constituyen como mecanismo en sí mismas sino como inventario de conductas con el propósito de ser sancionadas (Mujica J. , 2011). De este modo, el propósito de articular enfoques es contar con una tipología que permita una atención práctica; es decir, que permitan el seguimiento y medición del fenómeno en relación los actores y el contexto en donde se encuentran. En atención a este enfoque es útil considerar que el marco de medidas a cargo de la Inspectoría Regional se va a diferenciar de otras unidades especializadas en materia antidroga que toman otras acciones para el control de la corrupción en los operativos de interdicción de drogas.

Tabla 5

Medidas anticorrupción generales establecidas por la Policía Nacional.

Medidas Anticorrupción Existentes en la PNP	
Régimen Disciplinario de la PNP – DL N° 1150	La infracciones son acciones u omisiones que atentan contra las obligaciones y deberes establecidas en la ley de la PNP, se clasifican en: Leves (L), Graves (G) y Muy Graves (MG)
Creación del órgano de Inspectoría General	Cuenta con un Tribunal de Disciplina Policial
Creación de las Inspectorías Descentralizadas	Establecimiento de las Inspectoría Descentralizada del VRAEM con sede en Huanta y las Oficinas de Disciplina en Kiteni y Pichari.
Creación de la Oficina de Asuntos Internos (OASI)	Órganos que conduce las investigaciones extraordinarias de carácter funcional sobre actos de corrupción e irregularidades que se cometan o se hayan cometido en los distintos órganos y direcciones del MINITER, incluyendo la PNP (Plan de Lucha Contra la Corrupción)
Creación de la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR)	Órgano especializado de la PNP encargado de investigar y denunciar los delitos, prestar apoyo técnico y científico que requieran las autoridades del Poder Judicial y Ministerio Público (Plan de Lucha Contra la Corrupción)

Elaboración propia.

El Ministerio del Interior en cumplimiento con los objetivos establecidos en su Plan Estratégico para el periodo 2007 – 2011, formula a través de la Oficina de Asuntos Internos, en su calidad de Secretaria Técnica del Consejo de Lucha contra la Corrupción del Sector Interior, el Plan General de Lucha contra la Corrupción 2007 – 2011 con el propósito de “sensibilizar y orientar a todos los funcionarios y servidores públicos, personal de confianza y personal contratado del Ministerio del Interior en la lucha contra la corrupción en el sector”. Del mismo modo, mediante el DS N° 119-2012-PCM, se establece el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2014 que incluye la elaboración de un diagnóstico de los espacios vulnerables a la corrupción para el Sector Interior.

Asimismo, en el marco de la Ley N° 29915 que delegó facultades en materia de reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, en diciembre del 2012 se emitieron una serie de normas para la promoción de rendición de cuentas para la lucha contra la corrupción creando entre ellas el Decreto Legislativo N°1150 que establece la creación del Sistema Disciplinario Policial definiendo el conjunto de órganos de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior y establece como órgano rector a la Inspectoría General del Sector Interior.

Una de las medidas anticorrupción que involucra a la policía nacional fue la creación del Consejo de Lucha Contra la Corrupción del Sector Interior, dependiente del Ministro del Interior y que tiene entre sus funciones principales proponer la política sectorial de prevención, detección e investigación en la lucha contra la corrupción. Está integrado por el Viceministro del Interior (quien lo preside), el Secretario General del MININTER, el Director General de la Oficina de Asuntos Internos, el Inspector General de la PNP (en representación del

Director General de la PNP), el Director General de la Dirección de Gobierno Interior del MININTER, el Director General de la Dirección General de Inteligencia del MININTER, el Director General de la Dirección General de Migraciones y Naturalización - DIGEMIN, el Director General de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – DICSCAMEC y el Director General de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas del MININTER – OFECOD.

De manera específica y en relación al control de los operativos de interdicción de drogas, en el marco de la lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (LA/TF), la Policía Nacional contribuye con uno de los principales componentes del sistema. Así, en el componente de detección, la Policía Nacional apunta a localizar la ocurrencia de hecho de LA/TF a través de las alertas de operaciones inusuales, el reporte de las operaciones sospechosas y la inteligencia policial. Si bien existe esta medida, en la práctica, presenta muchas dificultades puesto que se ha identificado la falta de mecanismos idóneos de coordinación y colaboración efectiva entre la Unidad de Inteligencia Financiera - UIF (unidad central que opera como puente entre los acusados y la autoridad represiva penal), las autoridades policiales y el Ministerio Público

La promulgación de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (Ley N° 28338) con la finalidad de implantar los principios éticos profesionales y de disciplina del personal policial. No obstante, en atención a una mejora en la tipificación de las infracciones administrativas, los procedimientos para aplicar sanciones por infracción leve y las decisiones de los Tribunales Administrativos Disciplinarios, se promulgó la Ley N° 28857, Ley del

Régimen de Personal de Servicio Policial que modificó algunos artículos del Régimen Disciplinario.

Mediante la Directiva DGPNP N° 03-65-2006-EMG-PNP-B del 16 de noviembre de 2006, se establecieron normas y procedimientos para prevenir en forma permanente los actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú, orientando al personal policial hacia “una cultura de probidad y honestidad”, fomentando valores morales que optimicen la función policial.

Otra de las medidas que se han creado ha sido el Programa de Integral de Capacitación Institucional Ética, Liderazgo y Transparencia, aprobado con RD N° 1441-2012 DIREUD-PNP/ECAEPOL, el 18 de septiembre de 2012. Este programa está orientado a sensibilizar a los miembros de la Policía Nacional sobre la importancia de los valores éticos en su desempeño profesional, la transparencia en la ética de su función y la relación de la ética según la Ley de Régimen Disciplinario de la PNP. También se brinda información respecto a la tipificación de ilícitos penales, la definición, causas y consecuencias de la corrupción e información contemplada en el Código de Conducta para Funcionarios.

En relación al enfoque de rendición de cuentas, mediante el sexto principio del Artículo 6 de la Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N° 1148) se ha institucionalizado el mecanismo de rendición de cuentas. Así, el decreto indica: atender a la actuación transparente y la rendición de cuentas para el ejercicio de las funciones, atribuciones y facultades de los miembros de la PNP.

De este modo, las medidas anticorrupción realizadas se caracterizan por normar planes o crear entidades de investigación o para control de funciones administrativas que parecen aisladas a la institución y sus trabajadores. De igual manera, estas medidas no parecen funcionar como herramientas para la determinación y el análisis de los casos de corrupción, por el contrario, son medidas finales y concluyentes

Tabla 6

Tipos y Medidas Anticorrupción establecida por la Policía Nacional relacionado al TID.

Enfoques de medidas anticorrupción	Medida Anticorrupción
Prevención	Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional
	Programa de Integral de Capacitación Institucional Ética, Liderazgo y Transparencia
Sanción	Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (Ley N° 28338)
	Creación del Órgano de Inspectoría General (cuenta con un Tribunal de Disciplina Policial) Creación de la Oficina de Asuntos Internos (OASI) Oficinas de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (se ubican orgánicamente en la Alta Dirección)

Elaboración propia.

3.2. Las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción implementadas en el VRAEM

Las medidas anticorrupción para el control de los operativos de interdicción de drogas en el VRAEM consideran el marco general anticorrupción de la Institución Policial, es decir, toman en cuenta el control de las acciones de los policías en tanto funcionario públicos pero también existen medidas propias de las Unidades Policiales que son empleadas para evitar las prácticas de corrupción. Estas medidas son aquellas que las bases policiales especializadas (aquellas en las que trabaja el personal especializado de la Dirección Antidrogas) han empleado para que no se estropee el trabajo de interdicción y para contar con resultados positivo de cara a la lucha contra las drogas. De este modo, las medidas anticorrupción que controlan los operativos de interdicción pueden ser, por un lado, basadas en el marco general de control de la Policía Nacional y, por otro lado, en base a las necesidades especializadas en la zona de intervención y principalmente puestas en práctica por las oficina antidrogas.

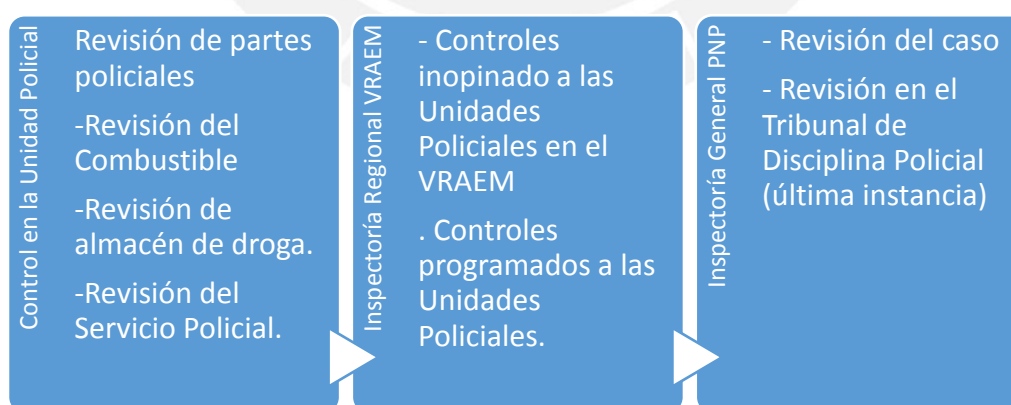


Ilustración 5 Acciones concretas para el control de la corrupción desde el VRAEM

Las medidas anticorrupción, en tanto respuestas políticas del Estado, son complejas no sólo por su diseño y las coordinaciones para su creación, sino también por su implementación. El desafío de la implementación de políticas en materia de lucha contra las drogas en el VRAEM no sólo pasa por la adecuarse a la difícil condición social y de inseguridad sino, por los problemas de carácter institucional que desafía la función policial para llevar a cabo los operativos de interdicción. Entonces, es necesario atender el tipo de respuestas generadas por la policía para el control de prácticas de corrupción que podrían ser las principales causas de la poca efectiva política de interdicción.

Tomando en cuenta la necesidad de controlar el fenómeno de corrupción en la zona del VRAEM para la efectividad de los operativos antidrogas, la Policía Nacional requiere de mecanismos que permitan un tratamiento adecuado al caso que enfrentan. Los principales dispositivos con los que cuentan la PNP están registrados en los manuales de comportamiento y de funciones y procedimientos para las intervenciones y lo que predomina son los mecanismos de sanción, en tanto está estipulado en la ley lo que se puede o no hacer en el marco de las funciones de los policiales.

Los enfoques para abordar las medidas anticorrupción, en materia de prevención, en el VRAEM se han dado algunas medidas autogeneradas por los policías; es decir, algunas medidas son diseñadas e implementadas por los jefes responsables de las bases policiales para orientar a los funcionarios civiles y policiales que trabajan en la unidad policial. De acuerdo a la información obtenida. No se trata de actividades muy elaboradas, muchas de ellas son personalizadas pero la reflexión que guía estas actividades es no incurrir en

actos de corrupción, evitando la falsa camaradería y a través de mensajes de valoración profesional por el trabajo que desempeñan. Estas medidas están orientadas a fortalecer la capacidad del policía, apelando a su habilidad para reconocer buenas intenciones o un tipo de información.

Por lo general, las medidas anticorrupción de prevención empleadas en el VRAEM no son a través de mensajes masivos. Las personas que se valen de actos corruptos para la obtención de un beneficio se adaptan a las actividades cotidianas de la zona, es por ello que el control de este fenómeno se torna más difícil y las medidas de prevención a manera de publicidad no son suficientes para advertir sobre el problema del que se tiene conocimiento y se desarrolla con naturalidad.

Para los funcionarios de la procuraduría pública especializada en delitos de tráfico ilícito de drogas, la medida de prevención que más se emplea no está formalizada mediante una política pero si a través de iniciativas propias. Las medidas de prevención para los funcionarios que trabajar en operativos contradrogas en el VRAEM están guiadas por dar a conocer los funcionarios las consecuencias que pueden asumir y apelando a su profesionalidad y al valor que le otorgan a su trabajo. Apelan a la mística y ante cualquier indicio de corrupción se procede a denunciar.

Por otro lado, la Policía Nacional tiene unidades estratégicas y de inteligencia que han sido empleadas para el trabajo de lucha contra las drogas pero también como medidas de combate a la corrupción. Desde este enfoque, se llevan a cabo investigación de casos de corrupción, se determina el daño ocasionado, se crean grupos especializados para el análisis de los casos. Así,

en el VRAEM existen unidades de contrainteligencia cuyo trabajo es desarrollar labores para identificar presuntas irregularidades que podrían estar cometiendo algunos miembros de la Policía Nacional. Estos grupos especializados tienen diversas casas de seguridad, tienen alta rotación y realizan su trabajo evitando levantar sospechas sobre la actividad que realizan.

De acuerdo a la información obtenida, existen varios grupos que convergen en esta zona; así, por ejemplo, se encuentran los grupos de investigación del Ministerio del Interior, la unidad de inteligencia de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional (DIREJANRO), el Frente Policial VRAEM, la unidad antiterrorista y la Dirección de Operaciones Especiales que operan en el valle también cuentan con un grupo especial de investigación y que investiga actos de corrupción del personal policial. A pesar de esta doble utilidad que le dan a las medidas de contrainteligencia, porque inicialmente están pensadas para la investigación de prácticas criminales e ilícitas de externos, la contrainteligencia no está considerada como una medida anticorrupción o adoptada así como “mandato” (May, 1993) sino, como una medida propiciada desde la misma entidad por la necesidad de arremeter estas malas prácticas.

Además, en el proceso de investigación del caso de corrupción, se identifican a los actores, se detienen a los presuntos implicados, y en caso de encontrar responsabilidad y son puestos a disposición de la autoridad judicial. Muchas de las prácticas de corrupción son detectadas mediante el seguimiento y la contrainteligencia, los mecanismos son de vigilancia, cuyo producto es información reservada y manejada desde el CE-VRAEM, o desde las oficinas de

DIREJANDRO, no son advertidas por el personal policial que realiza los operativos antidrogas.

Un elemento complementario al combate y constantemente empleado en las medidas anticorrupción es la aplicación de la sanción. Bajo este enfoque, la intervención es posterior al acto, se buscan responsables y en la medida de lo posible aplicar un cargo. Los policías emplean el reglamento y manual de régimen disciplinario como medida de control. Mediante estos dos tipos de dispositivos se busca reducir los casos de corrupción; por un lado, el código penal, que es la tipificación de un delito y por otro, el régimen que es el marco de actuación dentro de su institución. Asimismo, la contraloría general ha determinado sanciones a respectivas infracciones relacionadas a la labor de los funcionarios. De este modo, en la práctica se entiende el enfoque de combate desde la sanción y la aplicación de la norma.

Asimismo, existen algunos mecanismos de rendición de cuentas y muchos de ellos son en base la Contraloría General, es decir, no son medidas específicas creadas por las situaciones que pueden incurrir algunos funcionarios policiales, carecen del contexto relacionado a la labor policial.

De este modo, las medidas anticorrupción intentan vincular la labor de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para la prevención, combate y rendición de cuentas pero parecen ser muy generales y de corto impacto. Así, las actividades de prevención, por ejemplo, parecen ser medidas aisladas y ocasionales, pensadas en el cumplimiento de una actividad administrativa más y no en el efecto de lo que se propone con el fin de hacer un cambio positivo en los funcionarios públicos. En el caso de las medidas de combate, éstas están

principalmente dirigidas a investigar los casos de corrupción y encontrar responsable para sancionarlos. Finalmente, las medidas de transparencia o rendición de cuentas son medidas normativas que están orientadas a la sanción más que a los incentivos de comunicación interna o externa.

Tabla 7.

Tipos y Medidas Anticorrupción establecida por la Policía Nacional relacionado al TID en el VRAEM

Enfoque de Medida Anticorrupción	Medida/Acción Anticorrupción en el VRAEM
Prevención	<p>Orientación de los jefes de las unidades policiales a través de mensajes de valoración profesional.</p> <p>Iniciativas propias según grupo especializado para dar a conocer a los funcionarios las consecuencias que pueden asumir, apelando a su ética y a la mística institucional.</p> <p>Capacitación exclusiva a efectivos policiales de las Unidades Especiales que trabajan en materia de TID.</p> <p>Aplicación Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas</p>
Sanción	<p>Equipos especializados para el investigación de casos de corrupción: unidades de contrainteligencia de las distintas unidades de la PNP y de las FFAA</p> <p>Relación de Infracciones y Sanciones impuestas por el Régimen de Disciplina Policial</p>

Elaboración propia

3.3. Tipología de las limitaciones burocráticas que afectan la implementación de las medidas anticorrupción para el control de las acciones de interdicción implementadas en el VRAEM

Las medidas que se han suscitado para el control de los operativos de interdicción de drogas brindan como idea principal que los policías que participan en la labor de interdicción están sujetos 1) al Régimen Disciplinario Policial, cuya

respuesta es la aplicación de una medida de sanción (disciplinar) y 2) al código de funcionario público (ordenamiento jurídico penal). Luego de la investigación por la institución policial y la determinación del Tribunal Policial, si se encuentra responsable del delito de corrupción se abre paso a la investigación a nivel penal²⁵, pero a pesar de estas instancias para el control de la función policial en materia de intervención contra el TID, existen aspectos en la implementación del control que perturban el tratamiento de un caso de corrupción. Estos aspectos responden a problemas propios de la institución de control o también al mismo sistema de ejecución de los operativos de interdicción de drogas. Es por ello que, en vista de contrastar lo que las medidas de control esperan en el diseño frente a lo que sucede en su ejecución, se hace necesario describir las limitaciones o dificultades en la casuística para luego tipificar los patrones encontrados.

Las limitaciones, como se indica en el capítulo de revisión teórica, son entendidas como las dificultades para implementar 1) la identificación y control de los espacios implementación de los operativos y 2) alternativas que superen todo aquella circunstancia que modifique la intención oficial de la política (los operativos de interdicción). Es decir, en la implementación de los operativos de interdicción estas limitaciones se hace visible en acciones concretas por parte de los funcionarios policiales (con distinción de grado/jerarquía y responsabilidad en la institución policial), en la organización y procedimientos de la intervención, en la administración de los recursos, entre otros elementos que se emplean para la gestión de los operativos. Es por este motivo que las características de las medidas anticorrupción, agrupadas en disciplina policial y desempeño de la

²⁵ Aunque, como se sabe, en caso de flagrancia en la investigación penal es el primer paso y la investigación administrativa es paralela.

función pública, al ser contrapuestas con la gestión del operativo otorgan indicativos de lo que se hace difícil implementar y qué origina ello. En esta investigación, se da a conocer estos indicativos resultantes del trabajo de campo para luego formalizarlos en tipologías.

Un primer tipo de limitación es de factor organizativo, el cual hace referencia a la disposición de elementos para controlar la corrupción en los operativos de interdicción y entre ellos está la disposición de información. Como se ha indicado, los operativos siguen protocolos de actuación y un tipo de comportamiento para desenvolverse en el contexto. Así, la casuística pone en evidencia que existe dificultad para el control de la corrupción debido al manejo de información reservada por la posibilidad de filtrarla. Para los funcionarios policiales que trabajan en la interdicción de droga, el operativo cuenta con dos fases generales: de inteligencia e investigación, la primera se concreta en actividades clandestinas o encubiertas y las segunda en actividades abiertas o legales; es decir, existe cierto grado de confidencialidad en la ejecución de los operativos de interdicción y los policías indican que lo hacen para no poner en peligro la operación.

No obstante, por ese modo de proceder en los operativos de interdicción, los órganos de control (como la Inspectoría Regional VRAEM) actúan post intervención, aun cuando una modalidad de corrupción se llevan a cabo durante la misma (como se ha indicado: en la misma carretera, por ejemplo), favoreciendo a los implicados con un margen de tiempo para no poner en evidencia la práctica de corrupción y ello presenta una limitación importante para su control. En el siguiente testimonio, el funcionario policial responsable de los

operativos de interdicción indica que, por las características de la organización del trabajo, es difícil que exista un control de corrupción durante los operativos y es preferible que éste sea un “control penal” (post intervención):

Dada la importancia y trascendencia de los hechos, objetivos de investigación (del TID) y en salvaguarda de la reserva y seguridad de la información para las operaciones, la coordinación con la Inspectoría General se realiza post-facto por las mismas consideraciones y riesgos (filtración de información). Nosotros no confiamos tampoco en ellos por lo sensible del tema, puede que ellos tengan alguna relación monetaria, amical o familiar con los investigados y podrían poner en riesgo las operaciones, por eso se privilegia la parte penal, cuyas sanciones son más contundentes. (Funcionario, PNP).

Por otro lado, para analizar el control de la corrupción en los operativos de interdicción es importante considerar que en donde se espera una mayor cantidad de detenidos e incautar droga e insumos, dependen de coordinaciones con otras entidades del Estado. Así, desde el diseño de un operativo hasta el mandato para ejecución, las Unidades Policiales en el VRAEM están en coordinación con dos entidades: con el Frente Policial VRAEM y con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del VRAEM. Al acordar el modo de proceder, los jefes de los operativos anuncian el plan a las bases y organizan equipos (de operaciones, de análisis, de apoyo técnico, etc.) para proceder con la ejecución del mismo; sin embargo, controlar las posibles prácticas de corrupción en un operativo conjunto es más complejo por contar con más personas que conocen sobre el caso de TID que se espera desarticular y la ubicación del personal es más dispersa para rodear a los implicados en el negocio ilícito. Los funcionarios policiales indican que en varias ocasiones la información se filtra y se generan espacios de corrupción o de extorsión para los interesados en escapar del operativo cuando el diseño del mismo es comunicado desde el Comando Conjunto o el Frente Policial hacia las Unidades

Policiales de la zona, o viceversa, cuando se tiene un resultado positivo en la captura de traficantes o incautación de droga y los datos sobre los conseguido busca ser modificado.

Aunque las limitaciones en el control de la corrupción en los operativos conjuntos es más complicada porque implica considerar más personal, más recursos y procedimientos más exhaustivos que supervisar, una medida indirecta que los funcionarios indican como importante es el horario para el despliegue del personal para operativos en el territorio del VRAEM. Por ley, las intervenciones de la policía y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no pueden realizarse entre las 22 horas y las 4 am., inicialmente con el objetivo de no arriesgar la vida de los policías y militares y evitar que por las condiciones agrestes de la zona, se produzca un enfrentamiento involuntario. De acuerdo a los funcionarios que trabajan en los operativos, esta medida también ha permitido el control del servicio policial y evitar que el personal evite los espacios de riesgo que promueven los implicados en el TID para facilitar la continuidad del negocio ilícito

Otro tipo de limitación para el control de las prácticas de corrupción en los operativos de interdicción de drogas, agrupa las características respecto a la disposición y gestión del recurso humano. Los policías destacados en el VRAEM conforman la *burocracia* que diseña y efectiviza la política del Estado pero, y junto con Unidades Policiales que se encargan de luchar contra el narcotráfico, las unidades administrativas acompañan esta función a manera de enlace con el alto mando de la institución policial a nivel regional como central. En ese sentido,

el personal policial asignado en la Inspectoría Regional del VRAEM procura actuar sobre el control disciplinar de los funcionarios. De acuerdo a la información obtenida, una de las principales dificultades para el control de las prácticas de corrupción desde la Inspectoría Regional es el funcionamiento del “sistema de bienestar” o informalmente conocido en la institución como “los días de descanso” del personal. Bajo este sistema, los policías de la Inspectoría Regional mencionan dos realidades: por un lado, que la práctica de corrupción supera el servicio policial y por otro, internamente en la oficina no cuentan con mucho personal para realizar las labores de vigilancia y monitoreo del personal en los operativos.

En cuanto a la primera situación, los testimonios indican que es difícil controlar la corrupción cuando algunos policías toman su descanso y hacen uso de su autoridad para hacer intervenciones, apelando a su autoridad para obtener un beneficio de lo que han incautado. Por otro lado, en la otra situación, el personal de Inspectoría indica que es insuficiente y ello afecta a las investigaciones. En el VRAEM, la Inspectoría Regional se encuentra en Huanta, Ayacucho en donde trabajan siete personas, y en las oficinas descentralizadas de Kiteni trabajan cinco personas y en Pichari trabajan solo dos personas a cargo del control de los operativos de interdicción de su jurisdicción.

“... Acá en Ayacucho hay personal policial que también está metido, ellos trabajan como en una banda. En su tiempo libre y no necesariamente van en uniforme. (Lo hacen) durante sus 8 días que están de franco y pueden prestarse a otras cosas porque conocen como funciona el narcotráfico. Cómo controlas eso.” (Funcionario, PNP).

“(en la Inspectoría Regional) Hay un coronel, dos comandantes e investigadores auxiliares que somos tres sub oficiales, hay un secretario. Ese personal lo hemos dividido en dos grupos en dos equipos y el coronel

decide qué equipo trabaja qué tema y son de acuerdo a la cantidad de investigaciones que tienen que hacer. El personal tiene tiempo ahí.” Mientras que en la oficina de disciplina de Pichari son sólo dos trabajando ahí, un comandante y un técnico para trabajar en toda esa zona” (Servidor, PNP).

Del mismo modo, en la zona del VRAEM existen dos elementos que han dificultado el control de la corrupción. Por un lado la capacitación y por otro, la especialización de los policías. Estos elementos se han debilitado mucho por la necesidad de contar con mayor personal cumpliendo con horas de trabajo y a disposición de cualquier eventualidad. La capacitación no es sólo una dificultad para el personal de Inspectoría o de control, sino, es un efecto que frecuente en varias unidades dentro de la institución policial. El personal policía que atiende las investigaciones por corrupción tiene como conocimiento base el Régimen Disciplinario Policial pero para el tratamiento de los casos denunciados también es necesario el conocimiento del derecho penal y la legislación en materia anticorrupción que no es implementada como una medida de capacitación desde la policía nacional. Por otro lado, la técnica en la pericia es una limitación proveniente de la especialización policial, la investigación y posterior resolución de los casos requiere de conocimiento especializado que permita usar bien herramientas como el parte policial, la entrevista a detenidos, la búsqueda de la prueba, etc., y todo ello se va perdiendo por desconocimiento o inexperiencia.

Un espacio de riesgo identificado con el paso del tiempo es que existe el riesgo de que el personal policial tenga vínculos familiares o amicales con los traficantes que se encuentran en su zona de trabajo. Teniendo conocimiento de este contexto, la institución policial ha empleado la rotación del personal; sin embargo, los testimonios indican que esta medida es poco o escasamente

monitoreada. Cuando se solicita la rotación del personal policial²⁶, según ley la institución debe hacer los cambios otorgándole los viáticos para el desplazamiento de los policías pero en la práctica esta medida pierde su valor por cuanto no existe el presupuesto para poder pagar los viáticos del personal, o del mismo modo, algunos policías han presentado solicitud para para quedarse en la zona y existe plazo perentorio, la orden puede salir pero no necesariamente con viáticos (sin cumplir con este cambio el policía. Los cambios a destiempo porque diferentes motivos: ascensos, cambios y bajas a al final del año son procesados con tardanza por problema burocráticos y sumado a esto existen intereses personales Cuando se cobran los viáticos el personal está obligado a quedarse en la zona de cambio. Las comisiones de cambio son hechas por el mismo personal de oficiales y estas comisiones también coordinadas informalmente.

Por otro lado, el control de la corrupción para la interdicción de droga también presenta dificultades por la incorporación de otras labores en el servicio policial que satura a los funcionarios en la atención de los casos que son investigados y descuida el control y monitoreo de las actividades en los operativos de interdicción y los recursos que se emplean en los mismos. La disposición de la gestión del recurso para el control de los operativos es ineficiente debido a que el mismo personal policial asignado tiene que investigar, capturar, hacer partes, los policías hacen 10 y hasta que responde la fiscalía 5 días más)

“imagínese que hace una semana hemos estado con 9 detenidos y a los detenidos hay que tomarles sus manifestaciones, hacerles sus

²⁶ En zona de emergencia como el VRAEM, el tiempo máximo de permanencia es de dos años.

constataciones y verificaciones de cada domicilio, si es cercano acá.” (pero nosotros somos 6 y tenemos que trabajar con varias cosas más) Si, nosotros nos apoyamos mutuamente y tratamos de encontrar los elementos probatorios (Servidor, PNP)

Les toman la declaración y de ahí... “cuando son varios detenidos, la mayoría tienen teléfonos celular, de esos teléfonos se procede a incautarlos y proceder a lacrarlos y solicitar al fiscal para que haga el requerimiento al juez para que el solicite el levantamiento...la lectura del celular, una vez aprobada esa solicitud se efectúa a hacer una acta de lectura del celular, qué quiere decir: el celular leemos desde la agenda, los contactos. Todo porque como todo delincuente no va a aceptar la culpabilidad pero con el celular se puede ver el contacto con el otro. (Servidor, PNP).

La especialización del personal en la lucha contra las drogas, tanto para operar en la interdicción de los derivados cocaínicos y los insumos para su preparación, como la especialización del personal policial en el tratamiento de control de corrupción en caso de TID. Si hay un par de intervenciones en una poza, por ejemplo, al mismo tiempo), el personal tiene “*que arreglárselas* “, indican los policías, y eso debilita el trabajo. Además, de acuerdo a los funcionarios de la Inspectoría Regional del VRAEM, como no se cuenta con disponibilidad inmediata de los fiscales en zonas de difícil acceso, este problema termina dificultando la investigación que requiere de pruebas pero por el contexto estas se pierden.

“Acá el tema en el VRAEM es un tema delicado porque hay que lidiar el día a día, de investigar personas, conocer personas que... por ejemplo acá, nosotros no tenemos personal especializado en lavado de activos, Acá el personal... a veces tiene que ir otra persona o hay que orientar por teléfono. La parte importante es salvaguardar la situación, también estar mucho tiempo en el lugar es poner en riesgo al personal, muchas veces los pueblos reaccionan contra los policías.

Cuando terminamos de hacer el operativo...) llegamos a la unidad y teniendo conocimiento el ministerio público, se dispone que se hagan las investigaciones del caso. Dependiendo de los días del Ministerio Público, tenemos para investigar el caso, a través de las coordenadas del predio

se busca a las personas y de ahí se va a desbaratando una hipótesis para proceder a hacer la denuncia” (Servidor, PNP).

Del mismo modo, la disposición y gestión del recurso logístico en la zona del VRAEM dificulta el control de los operativos de interdicción de droga dado que son escasos los recursos para movilizarse en la zona. En la mayoría de unidades (tanto en las que operan en los operativos como en las que controlan el trabajo policial), se cuenta con un solo vehículo para todas las actividades de la Unidad Policial. El archivo documental también es necesario para constatar las irregularidades, no obstante, en varias oportunidades los funcionarios de control indican que la investigación no presenta datos contundentes y que ello también responde al uso de tecnología para demostrar la prueba, incluso, en las intervenciones inopinadas se requiere el reactivo de tiocinato de cobalto que no siempre es suministrado para las intervenciones.

“Nosotros vivimos en un Base policial que es una casa alquilada donde se ha acondicionado un cuartito para almacenar la droga, ahí te triplay, pensando en la noche...le he puesto como 5 candados (Funcionario, PNP).

(...) El traslado se imposibilita por la zona por eso para acreditar la zona hay que tener tomas fotográfica, videos, una extracción de la sustancia líquida existente en cada poza, una botellita descartable (Funcionario, PNP)

En relación a la ineficacia administrativa como un tipo de limitación para implementar las medidas anticorrupción, en la práctica la responsabilidad de controlar las actividades y el recurso que emplean los policías queda en manos de la Inspectoría Regional después de llevar a cabo las operaciones contra el TID por lo que el control es posterior

“las tres oficinas: Pichari, Kiteni, Huanta. Cada oficina de disciplina tiene su jurisdicción: la de Pichari tiene un marco que llega de Machente a Palmapampa, Kiteni ve todo lo que es Echarate y por allá y Huanta ve todo lo que es San Miguel... todo por jurisdicciones. Nosotros (Huanta) si vemos todo el VRAEM. Y las demás oficinas nos mandan la documentación por medio de correo, ellos hacen una documentación. Nosotros mandamos documentos a los jefes de cada unidad y ellos controlen a su personal porque si ellos no controlan... es su responsabilidad y cuando se presenta una situación grave de que su personal se haya ido sin su conocimiento o esté metido en algo ilícito hacemos lo posible por ir inmediatamente.” (Servidor, PNP)

Por otro lado, el procedimiento engorroso o la ausencia de dinamismo para la gestión de las operaciones de control deja en evidencia que el seguimiento y monitoreo de las acciones de interdicción está supeditado a varios procesos que no provienen de la Unidad de control descentralizada (la Inspectoría Regional VRAEM) sino de la Inspectoría General con sede en Lima. Para proceder a los operativos también es necesario coordinar con las Oficinas de Inspectoría de Kiteni y Pichari. Existe pues una dependencia administrativa para realizar las labores de control y por la cual no se puede operar a tiempo, otorgándole libertad al desarrollo de las irregularidades.

“Las operaciones inopinadas por ejemplo, que deberían ser más inmediatas, nos tienen que autorizar de Lima, todo es con autorización con conocimiento. Cualquier cosa no podemos ir así directo, hay que pedir autorización a Inspectoría General de Lima. Mandamos (el papeleo de comisión) de viaje, todo confidencial y solicitamos ir de forma inopinada a tales sitio concretos y nosotros vamos. Demora una semana, 10 días, también hay intervenciones programadas y eso sí se tiene que comunicar a la unidad que se va a inspeccionar.” (Servidor, PNP)

Tabla 8

Casuística y Tipología de las limitaciones en la implementación de medidas anticorrupción

Tipología	Ejemplos que limitan el control de la corrupción
Factor organizativo	No disponer de información relevante.
	descoordinación para el trabajo conjunto con otras entidades
Disposición y Gestión de recurso humano	Abuso del “sistema de bienestar” (días de descanso por periodo de trabajo)
	Conflicto de intereses por familiares traficantes
	Incorporación de otras labores en el Servicio policial
	Insuficiente asignación de personal para las Unidades Policiales.
	Rotación del personal policial
	Sistema de educación policial volátil.
	No especialización de personal
Disposición y Gestión de recurso logístico	Escaso presupuesto para gastos de operaciones de inteligencia (*)
	Infraestructura precaria e insegura
	No se cuenta con laboratorios para la pericia ²⁷
	No disponer de información relevante.
(In)Eficacia administrativa (Gestión del rendimiento)	Procedimiento engorroso, ausencia de dinamismo
	Dependencia administrativa para la investigación
	Procedimiento normativo limitante/ facilita el reingreso

Elaboración propia.

(*) De acuerdo a las entrevistas a funcionarios policiales el pago para los confidentes se da en base a partidas de gasto por operaciones de inteligencia²⁸.

Por todo lo que se ha apreciado en la casuística y en la tipología recomendada, se cree que las limitaciones burocráticas como se muestra en la próxima figura, consiste en una dinámica compuesta de normas, estructuras y comportamientos, comprenden las variables contextuales que operan del lado de

²⁷ Se cumple con la normativa por la cual, la investigación final antes de la destrucción la realiza sólo la DIREJICRI que tiene laboratorios especializados pero sólo se emplean los ubicados en Lima (donde existe el único horno especial para quemar droga) y aquí es donde la droga se interna, se vuelve a pesar, se hace la pericia y se corrobora de forma científica la descripción.

²⁸ La diferencia ente informante y confidente es que el primero no se encuentra reclutado formalmente, su servicio es ocasional mientras que el segundo sí está registrado para brindar información, su colaboración es frecuente y se le brinda un pago por su labor de conseguir información; además, normalmente es un persona que se involucra en la situación de donde se requieren los datos.

las limitaciones burocráticas. Las normas expresan las decisiones de política investidas de autoridad; las estructuras incluyen la diferenciación, especialización a la vez que influyen en la organización de la política y el comportamiento dependerá de la legislación y la capacidad brindada, Ante todo ello, las limitaciones alrededor involucran las variables que ponen límite a la autonomía y el alcance de la actividad burocrática (i.e. exigencias legales, condiciones sociales estructurales, presupuesto, procesos engorrosos, etc.).”

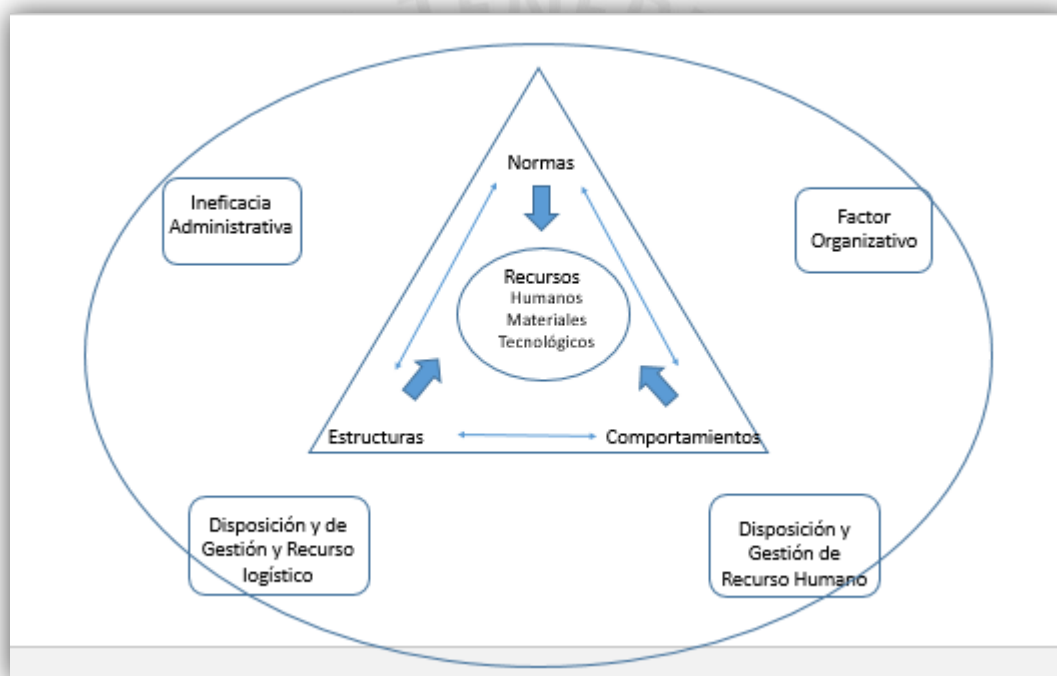


Ilustración 6 *Dinámica de la Burocracia y las Limitaciones Burocráticas*

Fuente: Adaptación del Diagnóstico organizacional de (Oszlak O. , 2006)

En suma, las principales limitaciones descritas responden a características burocráticas, es decir por deficiencia o ausencia de recursos logísticos, procesos administrativos, recurso humano, etc. Primero, es necesario hacer la tipología para la comprensión y seguido de ello, al tener una “escala/gama” de prácticas corruptas a los largo de la configuración e

implementación de los operativos de interdicción se tiene una señal para el establecimiento de las medidas anticorrupción ante estos operativos. En resumidas cuentas, las medidas previstas no necesariamente se ajustan ni a la estructura de las modalidades ni a la dinámica específica de cada práctica de corrupción por cada eslabón de la cadena de reproducción del TID. Se reconoce que las modalidades y prácticas de corrupción no son exclusivas dentro de un solo nivel por lo que una medida de control tendría diferentes resultados según el nivel al que corresponde



CAPÍTULO IV. CAUSAS DE LAS LIMITACIONES BUROCRÁTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN PARA EL CONTROL DE LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN DE DROGAS EN EL VRAEM

4.1. Causas de los tipos de limitaciones burocráticas para la prevención de las prácticas de corrupción

Luego de la descripción del fenómeno de corrupción y la posterior determinación tipológica de las características encontradas es notable el peso de la burocracia en la implementación de medidas para el control de los operativos de interdicción. La burocracia del control de la corrupción responde a todas aquellas medidas formales e informales, asociadas a los órganos de control (Inspectoría) o a la Unidades Policiales de lucha contra las drogas en el VRAEM, que la institución policial ha establecido para el mejoramiento de sus actividades en el marco de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Por lo tanto, las limitaciones descritas en el capítulo anterior tienen un origen que se explica según el tipo de medida que se ha identificado. Es decir, se entiende que las causas o el origen de las limitaciones burocráticas se relacionan con la prevención o la sanción.

Haciendo un breve repaso por el segundo capítulo, en materia de lucha contra las drogas se ha identificado que las medidas de prevención de prácticas de corrupción están orientadas a influir positivamente en la conducta de un policía, predisponiéndole contra el delito de corrupción mientras que, en la práctica, las limitaciones para implementarlas encuentran sus causas en características asociadas a la burocracia. Así, tomando en cuenta la tipología previamente descrita, cada caso identificado tiene una razón de ser sobre el cual la misma institución policial, a través de su componente burocrático, ha influenciado. Nos referimos principalmente en relación a dos componentes: la estabilidad de la función policial, en donde el funcionario policial responde a su cargo en la institución con determinada labor según su contexto de trabajo y, por otro lado, a la capacitación del funcionario policial relacionada a la organización de su trabajo, la logística y la eficacia para poder realizarlo.

En primer lugar, en relación a la disposición y gestión de recurso humano, una de las principales limitaciones es el sistema de educación policial y con ello la capacitación y especialización del personal policial. Un origen explicativo recurrente²⁹ es el sistema de educación policial. El sistema de instrucción policial ha sido modificado con el paso del tiempo y luego de la unificación de la Policía Nacional se han creado las escuelas de sub oficiales en las regiones al interior del país³⁰. En estas escuelas los estudiantes reciben conocimientos generales propios de la función policial pues no son escuelas especializadas en materia de

²⁹ En las entrevistas a especialistas y funcionarios, existe un consenso de que la capacitación y especialización viene siendo una de las principales deficiencias en la Policía Nacional y que la reforma policial desde la década de los 80 a esta parte ha tenido deficiencias para adaptarse a las necesidades de la institución, en tanto técnicas de trabajo.

³⁰ Anteriormente con la división de la PIP existía una Escuela de sub-oficiales por cada Institución: Guardia Civil, PIP, Guardia Republicana y en Lima. Cuando los unificaron en la Policía Nacional, sólo se hizo una sola Escuela de Oficiales y de sub-oficiales se hicieron dos en Lima. Con la unificación de la Policía empezaron a crearse escuelas de sub-oficiales. En ambos casos los alumnos sub-oficiales egresaban con el nombre de "sub-oficiales de tercera".

lucha contra el narcotráfico³¹. Sin embargo, es necesario anotar que el sólo hecho de la reforma no manifiesta un problema en sí, sino, lo que ha devenido en una limitación burocrática es la ausencia de seguimiento al sistema de formación policial modificado. Específicamente, en materia de lucha contra la corrupción existe la escuela de la DIRCOCOR pero el método educativo no es suficiente para abordar el fenómeno y menos a nivel nacional. En un espacio de riesgo como el VRAEM se atiende a necesidades inmediatas y operativas por lo que el sistema de capacitación sobre el control necesita ser impartido en función de las necesidades inmediatas para así ser cumplidas, de lo contrario, el recurso humano en la Policía Nacional aplica una metodología individual y subjetiva a beneplácito de los investigados y contraproducente para la institución³².

Sumado a esto, otra causa de los problemas de gestión del recurso humano es que el Estado no ve como inversión motivar al personal policial de modo concreto y direccionado a cambiar el comportamiento irregular o de corrupción en la lucha contra las drogas, ello quiere decir que no basta con el esporádico aumento de sueldo – que además no sigue un criterio único - sino, es necesario que la motivación se dirija a obtener un comportamiento impecable en la interdicción de drogas y en el control/ monitoreo de las denuncias hasta las futuras sanciones. Según las experiencias registradas, la motivación de enfocar el trabajo hacia el valor público, evitando y denunciando la corrupción es

³¹ Una excepción especial sucede en el valle del Huallaga, los estudiantes de las regiones que forman parte de este valle pueden ingresar a las escuelas de Santa Lucía o Mazamari, creadas en convenio con la NAS (de la Embajada de Estados Unidos) para formar a policías que sirvan principalmente en tema contra las drogas y por un tiempo mínimo de tres años en la zona.

³² El Régimen de Disciplina Policial es uno de los documentos principales para la instrucción policial y un elemento que los funcionarios policiales entrevistados consideran pertinente indicar es que el personal sólo se capacita y recurre al documento citado cuando postula a los exámenes de ascenso al grado inmediato superior, de lo contrario, no se profundiza sobre lo instruido en la carrera policial y en el día a día nos indican: “es letra muerta.”

doblemente necesaria para encaminar el conocimiento y la autoridad de un policía en actividad que actúa en nombre del Estado.

“Son policías en actividad es que están lucrando en base a narcotráfico (y son personas que saben, que opinan) sabe cómo trabaja la policía y ese es el gran riesgo, ellos saben cómo trabaja la policía y se convierten doblemente en delincuentes. Si caen va a saber a qué atenerse, a las consecuencias y probablemente también sepan cómo salir de esto.” (Funcionario, Procuraduría Anticorrupción PNP).

Así, en el marco del Plan de Lucha Contra la Corrupción en la Policía Nacional del Perú 2012 – 2016, se emite la Resolución Directoral N° 1441 mediante la cual se solicita la aprobación del Programa Integral de Capacitación Institucional Ética, Liderazgo y Transparencia al Plan Anticorrupción como parte del Plan mencionado y cuya implementación estaría a cargo de diversas oficinas policiales. Sin embargo, aun cuando se solicita que las labores sean lideradas por la Oficina Anticorrupción de la Inspectoría General PNP junto con otras direcciones policiales entre las cuales se encuentra la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), que como se ha visto en capítulos previos su responsabilidad es implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública y los controles que cumplan con su efectividad, en la práctica no se está ejecutando ninguna actividad prevista por el Plan establecido. De acuerdo a los testimonios y registro de capacitaciones, las limitaciones para el cumplimiento de una gestión del recurso humano tiene que ver con características orden burocrático: la coordinación entre la Inspectoría General, la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), la Dirección de Instrucción y Doctrina (DIREDUD); imprecisión para asumir funciones de las Direcciones para con las actividades en el marco del Programa y las funciones del personal dentro de cada Dirección; el cumplimiento con los plazos y avances para ser

registrados; actividades sujetas a la disponibilidad presupuestaria determinada por la Dirección de Finanzas de la Policía Nacional para el año fiscal 2013, 2014, 2015 y 2016. Es decir, la gestión del recurso parece entrampada en tanto el personal, sus funciones y la misma dependencia del cuerpo policial es la solución y la enfermedad para la implementación de las medidas de la prevención ante la corrupción³³.

“(…) cuando se necesita el reporte de las actividades logradas ahí movilizan al personal, si el general lo pide, llama al coronel y este al comandante y él llama al mayor... al final el que sabe qué paso es el sub – oficial que hizo un cuadrito de referencia. Este sub-oficial que probablemente lleva años en el puesto y del que se acuerdan cuando buscan cifras” (Funcionario, PNP).

Tabla 9.

Lista de actividades de capacitación para la prevención de prácticas de corrupción en la Policía Nacional.

Actividades previstas según el Programa de Capacitación	Actividades realizadas en el marco del Programa Previsto
<p>“Curso de Capacitación de Oficial de Caso para Investigación de los Delitos de Corrupción de Funcionarios en el marco del Nuevo Código Procesal Penal”. (240 horas – 08 semanas).</p> <p>“I Curso de Capacitación en Investigación de Delitos de Lavado de Activos en el marco del Nuevo Código Procesal Penal”. (240 horas – 08 semanas)</p> <p>“Curso de Capacitación en el Procedimiento para la Investigación Policial del Delito contra la Administración Pública en el marco del Nuevo Código Procesal Penal”. (240 horas – 08</p>	<p>Programa de Sensibilización DIRCOCOR PNP - 2015 “TODOS UNIDOS CONTRA A LA CORRUPCIÓN”, mediante la realización de conferencias a las diferentes Unidades PNP a nivel nacional, sobre “<i>Delitos contra la Administración Pública en la que incurre el Funcionario Público-Policía y su aplicación en el Nuevo Código Procesal Penal</i>”³⁴</p>

³³ De acuerdo a las actividades previstas en el Programa de Capacitación citado: “Los cursos contarán con docentes policiales de la Dirección contra la Corrupción PNP, así como Profesionales civiles especialistas en las materias a tratar. Están dirigidos al personal PNP a nivel nacional, con TREINTA (30) vacantes por cada curso (120 efectivos PNP en total).

³⁴ Según entrevista con Funcionarios y Servidores de DIRCOCOR, información manejada hasta Junio – 2015.

semanas).	
“II Curso de Capacitación en Investigación de Delitos de Lavado de Activos en el marco del Nuevo Código Procesal Penal”. (240 horas – 08 semanas).	

Fuente: Dirección Contra la Corrupción DIRCOROR, actualizado hasta Junio, 2015.

Asimismo, otra de las causas de las limitaciones burocráticas para la gestión del recurso humano tiene como origen la composición del cuerpo policial; es decir, la selección de quienes forman parte de una Unidad Policial y las funciones que tiene que realizar. En esta medida las acciones que se toman para la prevención que son de modo indirecto y establecido por las Unidades Policiales que realizan la interdicción de drogas, en salvaguarda de su trabajo, han implementado medidas para contar con personal que no ponga en riesgo la investigación que se realiza. Así por ejemplo, las Dirección Ejecutiva contra las Drogas (DIREJANDRO) ha determinado que los efectivos policiales realicen una declaración jurada. La misma medida ha sido empleada por otras unidades de la Policía Nacional en función de esclarecer el patrimonio de los funcionarios e públicos y que quede en evidencia sus movimiento económicos. Sin embargo, “el problema” es que la declaración jurada por sí misma no evita la participación en el negocio ilícito, sino, el seguimiento de la funcionalidad de la misma. Las razones por las que esta medida preventiva adoptada por las Unidades Especializadas en la lucha contra las drogas no es definitiva, se debe a que en la práctica la aplicación queda a cargo de los jefes responsables. Los jefes tienen la capacidad para complementar la función de la declaración jurada elaborando la rotación del personal si es que se encuentran vínculos (aunque

lejanos) con el narcotráfico. Por lo que se ha manifestado, las limitaciones a este tipo de prevención tienen que ver con la discrecionalidad del jefe.

Según el Decreto Legislativo 824, Ley de la PNP, existen razones específicas para la rotación del personal y queda en decisión del jefe hacer cumplir ello en función del trabajo. Además se emplean otras medidas como el polígrafo que no necesariamente se instauraron para la prevención de la corrupción pero que según las versiones de los funcionarios que trabajan en las Unidades Especiales contra el narcotráfico, también es un recurso. En la práctica la ley es letra muerta, se encuentra trabas en su aplicación como por ejemplo indican:

“Ellos (los policías que deben ser cambiados), no tienen ningún tipo de antecedente, nada... pero los papás, las mamás, la quería, la esposa... son traficantes, entonces al probar eso, yo obviamente, las responsabilidades... a el no puedo botarlo porque me va a decir que lo estoy discriminando, ¿qué hago? Simplemente digo que voy a hacer una reestructuración, una evaluación de la producción y lo saco de esa área... y a dónde lo pongo, a un área administrativa (Funcionario, PNP).

Algunas otras medidas indirectas, propias del control de drogas (y no del control de la corrupción) que también juegan un rol de vigilancia a la labor policial y sobre las cuales existen razones que advierten problemas burocráticos detrás tienen que ver con la disposición y la administración de la tecnología. Las iniciativas para el control de la droga en las vías de transporte, como por ejemplo, los escáneres que se encuentran en las garitas de control de droga o insumos, indirectamente juegan un rol de vigilancia y control para prevenir la corrupción policial durante la intervención policial en la carretera. Sin embargo, aun cuando al tecnología disminuye o ayuda a contrarrestar la corrupción,

también adolecen de ausencia de recursos y de conocimiento para aprovechar al máximo su presencia.

De este modo, lo que refiere a las medidas preventivas, se observa que las razones que dificultan una implementación funcional y efectiva deben ser contextualizadas en los funcionarios que la llevan a cabo y la gestión de la unidad policial a cargo. Es decir, las unidades especiales pasan por un “tamiz” y aquella rigurosidad por dificultades de recursos y dedicación no sucede a nivel nacional, ni siquiera con la totalidad de funcionarios policiales destacados al VRAEM. Normalmente, las medidas de prevención son aplicadas a los “grupos de élite” que van a trabajar operativos antidrogas específicos.

En suma, la causa de las limitaciones correspondientes a las medidas (directas e indirectas) establecidas por la Policía Nacional para la prevención de la corrupción, responde a la ausencia de equilibrio entre la estabilidad de la función policial y el contexto; es decir, la presencia de la policía a nivel sub-nacional, especialmente en la zona del VRAEM, no responde a la dinámica del narcotráfico (que está en constante modificación según su lógica económica). Asimismo, para hablar de las causas que limitan la implementación de las medidas de prevención de la corrupción en el TID, hay que precisar que la ausencia de medidas preventivas específicas para el control de la corrupción en los espacios de riesgo es una de las principales debilidades de la Institución Policial.

4.2. Causas de los tipos de limitaciones burocráticas para la sanción de las prácticas de corrupción

Así como se han identificado y explicado limitaciones para el desarrollo de las medidas de prevención empleadas por la Policía Nacional para los operativos de interdicción de drogas, las razones que explican la dificultad de implementar las medidas de sanción responden a elementos burocráticos de la relación entre la estabilidad de la función policial en su contexto y su capacitación técnica para realizar sus labores. Como se ha indicado, la sanción como medida para combatir la corrupción en los operativos está determinada en el Régimen de Disciplina Policial y sobre el cual se abre un proceso interno en el Tribunal de Disciplina Policial para atribuir responsabilidad a quienes lo ameriten. De este modo, se busca que la atención exclusiva a la investigación de los policías tenga como resultado la sanción correspondiente; no obstante, aun cuando el Tribunal de Disciplina Policial está conformado por personal civil (no vinculado a la PNP), dándole garantía al proceso, las razones que limitan sanciones “*contundentes*” trascienden la constitución del Tribunal pues la normativa y la administración de los trámites requeridos para el sistema es lo que dificulta el camino para una investigación y sanción ejemplar.

Asimismo, la Policía Nacional como cualquier otra entidad del Estado responde a una lógica política de metas y resultados. Los casos de lucha contra la corrupción en materia de TID no es la excepción, se ha manifestado una doble lógica: por un lado un simbolismo para presenciar cifras y, por otro lado, no está pensado para analizar el elemento de permeabilidad de la función policial con la

corrupción; es decir, las metas no parecen analizar las condiciones del recurso humano, de la logística y de los procedimientos de control en los operativos; sino, únicamente basan el entendimiento del fenómeno con la cifra total de los policías sancionados (principalmente retirados de la institución). Esto es un déficit para el monitoreo del problema de corrupción en la institución porque la atención al funcionario público local (al que interviene en los operativos) es contabilizada mas no entendida en su contexto de operación.

En esta investigación, luego del análisis descriptivo de las condiciones del recurso humano, logístico, de organización y funciones, se cree conveniente explicar el registro de sanciones de funcionarios policiales en tanto es la medida más aplicada por la institución (aunque, como se podrá apreciar, no necesariamente relacionados a la corrupción). Reafirmando lo recientemente expuesto, estas cifras no son el fin sino el medio para comprender el trasfondo de las limitaciones para el control de la corrupción por lo que es necesario comprender que el registro de estas cifras indica el inicio del cumplimiento de las medidas de sanción por el órgano disciplinario. Así, en primer lugar, de acuerdo a la Inspectoría General de la Policía Nacional, las medidas más aplicadas a nivel nacional en la institución son las sanciones de rigor, que es descrita como una infracción grave, extendiéndose de uno a quince días de sanción, cada uno de los cuales implica la disminución de un punto y seis décima (1.6) de la nota anual de disciplina³⁵, lo cual podría afectar al ascenso al grado inmediato superior. El segundo tipo de sanción más recurrente es el pase al retiro, medida que corresponde a una sanción Muy Grave pero incluso ha incrementado considerablemente entre el año 2013 y 2014 a nivel nacional

³⁵ Artículo 30 del Capítulo 2 “Sanciones Disciplinarias” del Régimen de Disciplina Policial.

Tabla 10.

Sanciones Aplicadas por las Unidades de la Inspectoría General – PNP a nivel Nacional

Tipo de Sanción	Año	
	2013	2014
Con rigor	2861	3146
Pase a disponibilidad	62	105
Pase a retiro	550	718
Total	3473	3969

Fuente: Inspectoría General, Policía Nacional del Perú

En relación a la sanción por pase al retiro por infracción Muy Grave, se encuentra que en materia de Tráfico Ilícito de Drogas (MG – 27)³⁶ sólo se registran dieciséis casos a nivel nacional en el 2014 y de los cuales sólo uno corresponde al VRAEM. Ante este contexto, es necesario precisar que para contrastar la información, en las entrevistas realizadas a funcionarios policiales cuya labor está relacionada o se realiza en los órganos de control del VRAEM, los datos no son superiores incluso en un periodo más largo de tiempo. De acuerdo a los testimonios, los principales problemas consisten en la detección y posterior investigación para determinar la responsabilidad de los funcionarios involucrados. Así, sin conocimiento en materia de TID, con procesos administrativos que cumplir para realizar la denuncia formalmente en conjunto con el fiscal y con las dificultades para tipificar las presuntas infracciones y sanciones que pueden corresponderle al funcionario, las sanciones registradas

³⁶ Infracción Muy Grave sobre TID (MG-27): “Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas al tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestro, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves.” (Régimen de Disciplina Policial).

no reflejan necesariamente la cantidad de personas involucradas ni las sanciones que debieran corresponderles.

“Habrá habido unos tres casos aproximadamente desde el año 2009 que yo trabajo aquí (Inspectoría). Recuerdo que los casos eran de oficiales que estaban involucrados con 4 sub-oficiales por allá en la selva del Cusco, en Kiteni. Es un poblado donde hay un puesto policial y donde los mismos colegas denuncian a los involucrados, sólo por eso nos enteramos... Ahí, por ejemplo, ellos trabajaban en un lugar inhóspito, el oficial era un capitán con 24 años de servicio pero a pesar de ello se supo que ya tenía un amplio record de sanciones.” (Servidor, PNP).

Tabla 11.

Sanciones Aplicadas por las Unidades de la Inspectoría General – PNP relacionados con Tráfico Ilícito de Drogas a nivel nacional y en el VRAEM

Nivel	2013	2014
Nacional	4	16
VRAEM	0	1

Fuente: Inspectoría General, Policía Nacional del Perú

Mientras que las cifras citadas son los casos resueltos en primeras instancias por la Inspectoría General, las Resoluciones del Tribunal Policial tienen las cifras finales, pues es la última instancia administrativa en el procedimiento disciplinario iniciado por infracciones Muy Graves (Art. 42. DL N° 1150). Así, entre el 2013 y el 2014³⁷ existe un total de 56 casos de sanción correspondientes a las Infracciones Muy Graves relacionadas a corrupción y 39 específicamente en caso de TID y afines, sumando las resoluciones con el

³⁷ Ver Anexo 2.

cambio de Decreto Legislativo (ver Tabla 14)³⁸. De 35 casos corresponden al pase de retiro, de los cuales 25 hacen referencia a corrupción específicamente relacionado a los delitos de TID y afines (contando las infracciones MG-27 y MG-30). De los 56 casos de sanción, sólo 2 casos se resolvieron con pase a disponibilidad, siendo ambos en términos de corrupción pero no por TID (sino, MG-49). Asimismo, 6 casos de TID (por MG-27) quedaron absueltos de la sanción de retiro por caso de corrupción en materia de TID y continuaron en la institución, mientras que 10 casos quedaron como “nulidad de la resolución” y aún se investigan las denuncias.

Tabla 12.

Resoluciones del Tribunal de Disciplina Policial de carácter Muy Grave (MG) a nivel Nacional.

Tipo de Sanción	Retiro	Disponibilidad
MG_27 “Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestros, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves” (DL, N° 1150)	21	0
MG_30 “Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestros, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves” (DL N° 29356)	4	0
MG_62 “Solicitar o Recibir dádivas o cualquier otra clase de beneficio proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión” (DL N° 29356)	2	0
MG_49 “Solicitar o Recibir dádivas o cualquier otra clase de beneficio proveniente	8	2

³⁸ Si bien la falta se tífica en el momento que ocurrieron los hechos, la sentencia puede darse luego (y en algunos casos de TID se dio luego del cambio del cambio del Decreto Legislativo que cambió la codificación por eso se explica que en el año 2013, después de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1150 en el año 2012, se sumen infracciones Muy Graves que corresponden a la normativa anterior correspondiente a corrupción por caso de TID (Decreto Legislativo N°29356).

directa o indirectamente del usuario del servicio o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión " (DL, N° 1150		
TOTAL	35	2

Fuente: Tribunal de Disciplina Policial, Inspectoría General – PNP

Elaboración propia.

Del mismo modo, una dificultad presente que los las instancias de Inspectoría (tanto a nivel Regional como General) no actúan a partir de una buena investigación, la denuncia no descripción el fenómeno de corrupción frente la falta del funcionario policial y esto retrasa la sentencia o de lo contrario permite una sentencia favorable a la duda. En el acta se consigna todo lo referente al operativo según protocolo para luego dar cuenta a la fiscalía.

“Debo precisarle que los Equipos de la Inspectoría General, únicamente actúan después de los hechos cometidos, ya sea que éstos sean como consecuencia de intervenciones policiales o denuncias de terceros o por los medios de comunicación” (Servidor, PNP)

“(…) Todo depende del acta de intervención, de ahí nace, es el inicio para que se eleve un buen proceso porque tenemos detenidos y el abogado defensor de la parte siempre va a tratar de encontrar cualquier situación, cualquier falencia que se haga en el documento.” (Servidor, PNP)

En cuanto al apoyo de la Fiscalía, por las condiciones del VRAEM, los funcionarios que realizan el control de la corrupción prácticamente tienen que adaptarse al tiempo de las fiscalías. Esto quiere decir, que el apoyo en la investigación también es una dificultad y muchas veces las investigaciones demoran por esta coordinación que no cuenta con mecanismos que la aceleren. Mientras, el Decreto Legislativo N° 1150, que regula el Régimen de Disciplina Policial, en lo que respecta a la comisión de infracciones Muy Graves (como la corrupción), otorga veinte días hábiles para hacer la denuncia y el plazo no se

cumple muchas veces porque en la Inspectoría o las otras oficinas de control descentralizadas atienden otras infracciones (principalmente las que abundan en materia administrativa) y el número de efectivos que trabajan en estas Oficinas resulta insuficiente para hacerse cargo de una buena investigación disciplinar.

Así, por ejemplo:

“(…) las coordinaciones más o menos duran un mes y dependiendo porque a pesar de la voluntad, nosotros no tenemos los medios logísticos acá para solicitar la información, tenemos que pedir a Ayacucho, de ahí nos responden en una semana... y para citar a las personas de los pueblos es complicado. Normalmente, en la ciudad el policía de la comisaría ubica a la persona y la hace firmar después de tomar conocimiento de la denuncia pero acá (en el VRAEM) por la distancia entre la policía y la fiscalía, no puede ir a notificar a un cetro poblado. Ahí se pierde tiempo también.” (Servidor, PNP).

A diferencia de las medidas de prevención de la corrupción, las medidas de sanción buscan determinar responsabilidad pero no por ello escapan la noción de legítima defensa del policía. Para ello, existen recursos que contribuyen a la defensa de las partes investigadas; sin embargo, las razones que limitan la efectividad de la sanción tienen que ver con las prácticas informales en el sistema de investigación una vez que se identifica un caso de corrupción; es decir, existen prácticas informales en el manejo o administración de la documentación (legajo) del funcionario investigado. Así, por ejemplo:

“El problema es que cuando la investigación está en proceso, tanto en la Inspectoría Regional VRAEM o ya en la Inspectoría General, algunos policías se ponen en contacto con las amistades para retrasar su expediente... siempre hay un conocido que te puede hacer el servicio y por tiempo de la investigación, la documentación puede quedar en revisión y sólo se le separa del cargo... sin sentencia no se les da de baja, hasta entonces siguen cobrando su sueldo, los trámites son demorados y por eso la sanción no es fuerte... al nivel policial la amenaza de cárcel no funciona.” (Funcionario, PNP).

“(…) como no se cumple bien la sanción, no hay precedentes significativos la normatividad también es obsoleta. En este momento porque estamos viendo grandes casos de corrupción en los que el

delincuente apenas va a recibir sólo 6 años u 8 años por materia de corrupción, entonces dicen “sí puedo delinquir, comerme la cárcel y dejar a todos (los cómplices) afuera de esto porque mi familia ya está bien asegurada” (Funcionario, Procuraduría Anticorrupción, PNP).

Según la experiencia de los funcionarios policiales que han estado en comisiones de control o trabajando en la misma Inspectoría, la normativa tiene cierto alcance pero las conductas en el sistema son perniciosas. Para algunos especialistas, el problema con la sanción supera el periodo de investigación puesto que emitida la sanción indican que “existe mucha orden judicial que implica el retorno”³⁹:

“Existe un hecho alarmante los policías que en la investigación realizada por la Inspectoría Regional y del cual conforme a la Ley 1150, son pasados a la situación de retiro, en su mayoría apelan a la Inspectoría General del Ministerio del Interior quienes según ley en 15 días deben emitir opinión y Resolución definitiva, sin embargo se vienen dando casos que policías después de 4 años que fueron dados de baja por la Inspectoría de la Policía nunca se les emitió Resolución en la Inspectoría General del Ministerio del Interior, y estos malos policías son repuestos en sus cargos hasta que se emita sentencia definitiva.

(...) Lo hemos denunciado, de forma verba para acelerar el proceso, que es un modo inmediato porque al hacer una denuncia formal a veces no da ningún efecto... lo haces, eso se filtra, pasa de mano en mano y comienzan las disidencias con respecto a nosotros, pero no es por miedo ni temor sino que cuando el policía decide ser delincuente es peor que el delincuente de la calle” (Funcionario, Procuraduría).

Por lo tanto, la explicación de las causas que provocan limitaciones para la sanción en materia de TID, responde principalmente a los obstáculos durante la investigación de los casos en las oficinas de control. Así, el tratamiento de los casos es parcial porque falta de recurso humano, como se ha mencionado en capítulos previos, pero en la lógica detrás de las investigaciones es procurar

³⁹ De acuerdo a las entrevistas, los recursos de apelación han permitido que “luego de iniciado el proceso, luego de la sentencia, son expulsados y a los tres años reingresan (...) es un tema conocido por los ministros y jefes de la policía” (Especialista, TID). Para otros funcionarios (Procuraduría Anticorrupción) esto sucede por el mal concebido “espíritu de cuerpo”.

cifras más que el entendimiento del fenómeno. De este modo, a partir de la evidencia obtenida para esta investigación se presume una lógica simbólica de producción y un desconocimiento de la afectación real de la corrupción en el personal policial. Además, las coordinaciones informales durante la investigación y las coordinaciones a destiempo con la fiscalía también dificultan la investigación y las retrasan, así, finalmente, de la alta cantidad de funcionarios vinculados a corrupción por caso de TID identificados así por las Oficinas de control (Inspectoría Regional VRAEM e Inspectoría General), sólo unos cuantos terminan en resoluciones definitivas con pase a retiro.



CONCLUSIONES

5.1. Sobre la asociación entre las prácticas de corrupción y la configuración de la cadena en el VRAEM

La existencia del fenómeno del tráfico ilícito de drogas genera la necesidad de evitar el control para no arriesgar la productividad del negocio ilícito y el VRAEM, como espacio de reproducción del TID, no es la excepción. En primer lugar, para la reproducción del narcotráfico en el VRAEM, las organizaciones criminales han organizado actividades en orden a las fases de producción, distribución y/o comercialización de los derivados cocaínicos y los insumos para su elaboración. Por cada fase o eslabón las actividades son desarrolladas por una cantidad de personas que, en favor de la acción que vayan a realizar, pueden tener determinadas características: agricultores, peones, transportistas, *cargachos*, etc.; además, emplean recursos e insumos en determinados espacios que facilitarán el resultado esperado, por lo que en la fase de producción se espera que las pozas de maceración de coca y laboratorios de refinamiento de derivados cocaínicos se ubiquen cerca de ríos para la eliminación de los residuos tras la preparación de la droga, del mismo modo, se espera que el tránsito de los productos o insumos químicos se realice en transporte público o privado a lo largo de la carretera, como el transporte a cargo de mochileros por vías alternas. Así, en la cadena del TID, se emplea un

determinado recurso/ insumo para cada actividad a la que determinado tipo de actor estará a cargo en un espacio de reproducción concreto.

En segundo término, la asociación entre espacio y actor en la cadena del TID en el VRAEM, se conduce bajo la lógica de atomización de las actividades, es decir, se organizan de acuerdo a la fase de producción, distribución o comercialización de modo que al *tercerizar* las actividades, el trabajo se divide en función de las necesidades en una determinada fase y existe menos riesgo de que en caso de control por fuerzas policiales, el negocio se vea más debilitado.

En tercer lugar, los funcionarios policiales a cargo del control del TID en el VRAEM realizan operativos diseñados en función a los principales puntos de reproducción y distribución. La disposición del personal policial se centra en la producción, distribución y comercialización de la cadena de la cadena del TID, por lo que se espera que ahí donde se presenta una actividad del TID, los policías cumplen su función de control. En la práctica, esta asociación que promete mayor efectividad en la lucha contra el narcotráfico, es disminuida realizarse en los denominados “espacios de riesgos”. Aquellos “espacios de riesgo” serían el territorio/lugar donde concluyen un policía (que en representación del Estado tiene la autoridad/ “monopolio de poder” de control) y la parte asociada al narcotráfico (una persona o grupo de personas que realizan una actividad de Producción, Distribución, Comercialización) que en para la protección del negocio, comete un tipo de corrupción.

En concreto, los tipos de corrupción responden a relación entre actores y espacios de ocurrencia. En esta investigación se establece una tipología de prácticas de corrupción que no excluye la comprensión jurídica sino que se detiene en las características específicas en tanto capacidad operativa de los actores involucrados. Asimismo, en tomando en cuenta el espacio y el tipo de actividades que se realizan en función de contar el producto elaborado y acercarlo a su destino final, se requiere que las personas involucradas evadan el control de las fuerzas del orden o busquen la transgresión de su función de vigilancia o incautación con el fin de continuar con las actividades previstas en favor del negocio de drogas. Así, toda vez que la corrupción sirva para la evasión de control de una determinada actividad en la cadena del TID, es necesario considerar el lugar y al tipo de actividad del TID porque sobre esta hay un tipo de control policial y del mismo modo, sobre ese control hay un tipo de práctica para corromper.

Por lo tanto, toda vez que en un “espacio de riesgo” es la confluencia de las dos partes: tanto el policía como el asociado al narcotráfico, considerando la presencia de un policía, la misma responde a un mandato y con ello también se reconoce un grado/status dentro de la jerarquía institucional de la PNP. El grado de actuación en caso de incurrir en una práctica de corrupción dada la ubicación del efectivo policial en un determinado espacio de riesgo, también respondería al grado/responsabilidad/función del policía.

5.2. Sobre los tipos de medidas anticorrupción implementadas: limitaciones en la asociación con el tipo de prácticas

En respuesta a la asociación entre las actividades de producción, distribución y comercialización de insumos y derivados cocaínicos con las prácticas de corrupción entre los asociados al narcotráfico y los funcionarios policiales que incumplen la labor de control, la institución policial tiene el encargo y el mando para realizar medidas que buscarían la reducción o eliminación de la corrupción aplicadas en materia de lucha contra las drogas y, en concreto, para los operativos de interdicción de drogas. Inicialmente, en la investigación se indicaron 1) las medidas que se emplean en materia control y disciplina y 2) las oficinas dentro de la institución policial encargadas de velar por estas medidas. Sobre este plano se identifica que la Policía Nacional cuenta con medidas anticorrupción basadas en los reglamentos generales que toda institución del Estado está obligado a cumplir, como el reglamento del funcionario público; del mismo modo, cuenta con medidas que rigen el orden y la disciplina policial y los manuales y procedimientos internos de las distintas unidades policiales según la labor que realizan. En cuanto a las oficinas responsables de llevar a cabo las medidas, se entiende que principalmente la Inspectoría General de la PNP (con sus oficinas descentralizadas en el VRAEM) y la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), sin embargo, se reconoce también la participación de otras oficinas por el alcance (aun en menor medida pero presente) para el establecimiento de medidas anticorrupción.

En cuanto a las oficinas responsables, la Inspectoría tiene un sentido más general e investiga otros casos administrativos pero su función es posterior; por otro lado, en cuanto a la DIRCOCOR, como la labor es muy general se pierde la eficacia en el tratamiento de lo interno y, quizás pues, lo más necesario para la institución policial. En cuanto a las Unidades Policiales especializadas, la DIREJANDRO, tiene medidas que contribuyen de manera preventiva contra la corrupción pero por el tipo de trabajo que realizan, se aseguran que esto sea direccionado a una determinada cantidad y tipo de policías en los denominados “grupos especiales”, estos equipos trabajan estrictamente temas relacionados a la lucha contra las drogas pero no abundan, son limitados así como los recursos que utilizan y la capacitación que reciben.

Luego de esclarecer el panorama sobre el diseño de las estrategias anticorrupción y los actores responsables, en la ejecución de las mismas, se encuentran dificultades que ponen en compromiso a la misma institución policial y en específico a las Oficinas citadas. En las medidas anticorrupción, está ausente la asociación entre el funcionario y el espacio en el que está destinada su función. Quienes deciden sobre las intervenciones conocen los riesgos de que los funcionarios se asocien con el narcotráfico pero en la práctica empeoran la situación a partir del direccionamiento de recursos y disposición de actividades de modo simbólico.

De modo que, a partir de lo expuesto, las medidas para el control de la corrupción no necesariamente responden al fenómeno de corrupción descrito en el primer capítulo; es decir, la generalidad de las medidas “in-acciona” al

personal policial para el control de las actividades de corrupción, sea en la prevención o en la sanción de las mismas. Además, el simbolismo de las medidas propuesta sólo repercute negativamente a la misma institución, se pierden los pocos esfuerzos. Lo hecho por las Unidades Policiales especializadas es un primer paso pero necesita reforzarse en materia burocrática. Ello implica que ahí donde hay una iniciativa anticorrupción, por dificultades de disposición y gestión de recurso (humano, logístico, educativo, organizativo, etc.), el control de la corrupción se implementa o se hace de manera insuficiente.

5.3. Sobre los tipos de limitaciones burocráticas: las limitaciones según los eslabones de la cadena del TID

Por lo pronto, con lo hasta ahora expuesto, queda en evidencia la existencia del fenómeno de la corrupción según las actividades de la cadena del narcotráfico y ante ello, surge la presencia estatal para la lucha contra las drogas con medidas directas e indirectas principalmente de sanción y, en menor, grado, de prevención; no obstante, estos elementos no son suficientes en términos “capacidad”, entendida como “una burocracia profesional capaz de implementar una política sin influencia externa indebida” (Bersch, Praça, & Taylor, 2013). Así, en términos concretos, el rol de la burocracia policial respecto a la “capacidad” responde a una expresión compuesta por la capacidad técnico-administrativa y capacidad política, cada una de las cuales es condición necesaria pero no suficiente y puede variar de acuerdo en cada caso (Repetto, 2004). En estos dos planos, tanto el político como el burocrático, se obtiene lo siguiente:

Respecto al elemento político, se privilegian las relaciones de poder y la interacción política dentro de la jerarquía y el comando en la institución policial. La interacción política se enmarca en las normas, reglas y costumbres que establecen los actores en la institución policial en relación a la dinámica social en la que se encuentran, en este caso, el TID en el VRAEM. Así, la implementación de las medidas anticorrupción se realiza bajo la lógica organizacional que otorga peso al “mandato” entendido como el anuncio de conjunto de metas o normas que facilita la implementación a través de incentivos, cambios en el sistema y elementos para la creación de capacidad en el sistema (May, 1993). Por tanto, la jerarquía institucional adopta el modelo de “arriba hacia abajo” (“top-down”) en tanto que los altos mandos o los jefes tanto de las oficinas descentralizadas de la Inspectoría o la Inspectoría General, como de la Unidades Policiales especializadas, dan la orden para proseguir con la investigación en caso de prácticas de corrupción.

A pesar de no contar en estricto con medidas que orienten el control de la corrupción con las actividades que los policías realizan en la lucha contra el TID en el VRAEM (principalmente porque la mayoría se centra post-delito), como se ha venido realizando en esta investigación, se citan algunas acciones conexas que pueden brindar señales de la fortaleza o limitación del Estado o la PNP en materia de interdicción de drogas. Así pues, entre las medidas de corrupción que indican los oficiales PNP, se ubica la declaración jurada y los antecedentes personales, familiares y amicales. Éstos requisitos, por ejemplo, si bien partieron

de una iniciativa particular para el trabajo con el personal de los Equipos Especiales de la Dirección contra las Drogas (DIREJANDRO)

De este modo las medidas que implican un mandato y provienen de jefes operativos o que trabajan en las unidades especializadas de lucha contra el narcotráfico sí permiten que se realicen ciertas acciones de prevención y sanción en caso de que los oficiales se encuentren involucrados en el delito de corrupción. Sin embargo, al considerar el mandato como el primer paso para llevar a cabo las actividades contempladas en el control de la corrupción policial, a este nivel se proyecta una intención simbólica, no específica y sin continuidad. Ello significa que el elemento político en tanto relaciones de poder dentro de la institución policial, así como el mandato hacen llegar las medidas anticorrupción a todo el comando policial; no obstante, no es suficiente para hablar de “capacidad” pues esta no sólo contempla el nivel decisional.

En tanto “acciones concretas” para la implementación del control de la corrupción, se toma como premisa la función policial en su contexto. A partir de la lógica “de abajo hacia arriba” se incorpora a las medidas anticorrupción el “modo de hacer las cosas” sobre el cual resulta más práctico identificar las limitaciones para implementar las medidas de control de la corrupción. En efecto, las expresiones específicas que limitan la prevención y/o sanción de la corrupción responden a la capacidad administrativa y técnica; es decir, en relación a 1) la provisión de bienes y servicios y 2) la habilidad de los mismos para el manejo de la política

En suma, sobre las limitaciones para la implementación de las medidas anticorrupción se entiende que las limitaciones para las medidas de prevención y/o sanción de la corrupción persisten porque no se realizan en función de las fases de producción, distribución y comercialización del TID. A pesar de no contar con medidas específicas en cada fase, para el análisis de las acciones que se implementan se emplean dos modelos: por un lado, i) las medidas dadas “de arriba hacia abajo” no tienen mucho impacto en la prevención y/o control de la corrupción en la interdicción de drogas dada su generalidad, ii) sólo las medidas “de arriba hacia abajo” en donde el mandato es dado por los jefes de las Unidades Especiales contra las drogas, las acciones de prevención y sanción en caso de corrupción se desarrollan con menor dificultad burocrática mientras que, iii) adoptando el modelo de “abajo hacia arriba” las medidas de prevención/sanción contra la corrupción parecen más efectivas; sin embargo, a pesar de que se acomodan mejor al contexto policial de la labor de interdicción y son las que presentan resultados concretos, en la práctica encuentran mayores dificultades de orden burocrático.

5.4. Sobre las causas de estas limitaciones para la de las medidas anticorrupción

Los tipos de limitaciones burocráticas explicados en la investigación manifiestan que las medidas anticorrupción policial en materia de interdicción de drogas no viene siendo direccionada en el sentido más necesario; es decir, mientras que el modelo “de arriba hacia abajo” parece lograr un primer paso en la fase decisional (pre – implementación), en el desarrollo mismo de las

actividades de interdicción no se hacen concretas las medidas de control. Así, en función de comprender cómo impactan las medidas anticorrupción durante los operativos de interdicción se emplea el modelo “de abajo hacia arriba” y a partir del mismo se manifiestan las dificultades de implementación porque el desarrollo de las actividades de interdicción involucra a una mayor cantidad de funcionarios policiales que, en cumplimiento de sus funciones, dan la cara al narcotráfico y se encuentran con mayores espacios de riesgo, pero por esta misma situación los elementos más técnico-administrativos de la burocracia son inoperantes.

En consideración del modelo “de abajo hacia arriba”, el origen de las limitaciones burocráticas responde a un tipo de burocracia de corte administrativo y ello se analiza a partir del nivel alcanzado por la relación entre el cargo laboral y la capacidad técnica (Zuñiga, Iacoviello, & Rodríguez Gustá, 2010). Es decir, por un lado i) la posición o estabilidad del funcionario en el cargo laboral está relacionado con el grado y responsabilidad del policía en la jerarquía institucional dada por el marco legal y por otro, ii) la capacidad técnica de los funcionarios policiales para el desempeño de sus labores, lo que implica el conocimiento y la capacitación adquirida formalmente o en función de sus labores. Esto se evidencia en los dos planos investigados para la implementación de las medidas anticorrupción: Se observa en 1) las oficinas de control (tanto Inspectoría General como las inspectorías descentralizadas) y 2) en la misma configuración de los funcionarios policiales en los operativos de interdicción.

De acuerdo a las evidencias citadas en la investigación, el tipo de burocracia de corte administrativo implica que las causas de las limitaciones burocráticas responderían a un alto grado de estabilidad en el cargo y un bajo nivel de capacidad técnica. Así, un alto número de sub-oficiales de la PNP que permanecen en las inspectorías descentralizadas del VRAEM llevan varios años en el grado de servicio (según la jerarquía policial) y en el puesto asignado. Esta situación no se origina únicamente por la ausencia de rotación de este personal; sino también porque no se dispone de una cantidad importante de policías que reemplace o se sume al trabajo en esas unidades y que esté capacitado en esa labor. Incluso, de acuerdo a evidencia citada en el capítulo correspondiente a las tipologías burocráticas, los policías que tienen la labor de control no han contado con capacitación especializada en el tratamiento del control de la corrupción y mucho menos en materia de TID. El desarrollo de su labor corresponde a la instrucción básica y general de la normativa interna policial como el Régimen de Disciplina, la orientación de algunos servidores civiles que ejercen el derecho y, principalmente, por las necesidades de reportar resultados de su función.

Este panorama se complejiza un poco más dado que los oficiales PNP que están destacados en las inspectorías descentralizadas y son jefes responsables de los sub-oficiales, responden a su labor pero supeditados a los cambios de su cargo. Los oficiales, a quienes se les da la responsabilidad de control de la investigación de los casos de corrupción, normalmente permanecen hasta un periodo máximo de dos años en el cargo y si bien la institución policial tampoco les brinda capacitación especializada en esta materia, su experiencia y capacitación previa complementa su servicio. Además, haciendo mención a las

citadas sobre la instrucción de los oficiales, aquellos que pertenecen a las unidades especializadas en materia de TID y están destacados en la zona del VRAEM facilitan el control y monitoreo de las labores de interdicción pero este personal realiza la labor operativa, no la labor administrativa y de investigación que se ha asignado específicamente a la inspección.

Es decir, el equilibrio entre estabilidad o rotación del personal y el nivel de capacitación del mismo difiere entre las unidades especializadas en materia de TID (como los policías que pertenecen a la Dirección Antidrogas con base en el VRAEM) y las unidades de control (como las inspecciones descentralizadas del VRAEM). Así una causa de las limitaciones en el control de la corrupción de los operativos de interdicción es que los sub-oficiales que permanece mayor tiempo en la inspección tiene baja capacitación en materia de TID y aquellos oficiales que tienen experiencia en materia de TID no pertenecen a las inspecciones descentralizadas porque su labor es más operativa.

5.5. Sobre la capacidad estatal en la implementación de políticas de control de la corrupción

Las medidas anticorrupción en la Policía Nacional son las acciones diseñadas a partir de los códigos de ética de la función del servidor público, del marco jurídico penal y del Régimen de Disciplina Policial; no obstante, en la implementación, el combate a este fenómeno necesita de herramientas que respondan a situaciones concretas a las dimensiones de este fenómeno. Por lo pronto, las acciones más concretas que se vienen implementando son las

sanciones administrativas pero existen limitaciones para prevenir y sancionar la corrupción en espacios más vulnerables de permeabilidad de este fenómeno como los espacios generados en la interdicción de drogas. El presente estudio ha intentado identificar y explicar las limitaciones en el control de la corrupción desde la capacidad burocrática de la Policía Nacional en la interdicción de drogas en el VRAEM.

Finalmente, de acuerdo a la tipología citada, parecería que aquellos tipos de limitaciones que suponen a funcionarios policiales apegados a procesos y normas pueden frenar el proceso de implementación de políticas pública (Grindle M. , 2009). A causa del tipo de burocracia administrativa y en función del control de la corrupción de los operativos de interdicción, el rol de los policías en las inspectorías descentralizadas del VRAEM se basa en el seguimiento de la normativa general, la elaboración de las denuncias fallan en la determinación del delito respecto a la función del policía o de los policías involucrados en corrupción; así, las investigaciones realizadas en las inspectorías del VRAEM tienen baja injerencia en el transcurso del tratamiento de la investigación y cuando llegan a la instancia final (Inspectoría General) no tienen el sustento necesario para una sanción eficiente.

Esto significa que las limitaciones burocráticas para la investigación de y la elaboración de la denuncia terminan impactando en poca o nula capacidad de sanción de los casos de corrupción. En las oficinas descentralizadas desde donde inicia la denuncia, los casos son tratados por funcionarios policiales con

alta permanencia en el cargo y poca capacitación en el control en materia de TID de manera tal que ello termina en denuncias deficientes.

En suma, el recurso teórico del componente burocrático para analizar la capacidad de la institución policial en el control de la corrupción durante los operativos de interdicción de drogas permite entender que el panorama es más complejo de lo que parece y hacer uso de medidas anticorrupción simbólica sólo genera más espacios de riesgo de incentivo al delito. Es decir, al no considerar la gestión y disposición del recurso humano, logístico y de procesos para el control en orden a la dinámica de interdicción de drogas (la misma que responde a la lógica del narcotráfico en la zona), difícilmente se previene que el personal por convicción y de manera sostenible evite involucrarse en el negocio del TID. Sólo ahí donde se presta atención a los funcionarios locales y su exposición al fenómeno las limitaciones burocráticas se reducen y el control de la corrupción puede desarrollarse con mayor eficacia. A pesar de que esta investigación trate del control de la corrupción en una institución jerárquica y en donde algunas fases de la política pública, como la toma de decisiones, parece funcionar con el modelo “de arriba hacia abajo”, de acuerdo a la investigación realizada, ello sólo sería el inicio para la aplicación de las medidas anticorrupción mientras que el modelo “de abajo hacia arriba” parece entender con mayor precisión la exposición de los policías en cada fase de los eslabones del narcotráfico en el VRAEM. Los policías que trabajan en este tipo de operativos cumplen con la lógica del “servidor público local”, es decir, realizan su labor en un escenario con alta discreción y relativa autonomía con respecto a sus autoridades (Lipsky M. , 2010) por lo que considerar qué sucede “de abajo hacia arriba” reduce las

limitaciones burocráticas, los esfuerzos de atender a la permanencia, la capacitación técnica/temática y función del recurso humano en contexto disminuye el riesgo de corrupción.

Asimismo, sin esos elementos propios de la burocracia difícilmente el tratamiento de un caso de corrupción puede llegar a ser efectivamente sancionado. De este modo, cómo realizar una implementación de medidas anticorrupción efectiva con funcionarios públicos locales, como los policías, que tienen alta discreción para su labor y poca capacidad técnica. Ahí se generan espacios para un primer riesgo en la ocurrencia de prácticas de corrupción y la delimitación del delito se vuelve más compleja por lo que posteriormente perderá valor para la sanción. Asimismo, cómo realizar una implementación efectiva cuando la mayoría de funcionarios públicos locales tienen alta estabilidad en el cargo y relativa autonomía respecto a la autoridad de la institución policía. Es decir, son funcionarios policiales que llevan mucho tiempo realizando la función de control de prácticas irregulares (como de corrupción) pero dependen del comando policial que no brinda los mecanismos necesarios para mejorar la labor a la que se han dedicado por mucho tiempo.

Una de las mayor críticas que se resuelven tras esta investigación es que las medidas de corrupción pueden ser mejor implementadas en consideración de los elementos burocráticos. El mandato y las decisiones en una institución jerárquica funcionan hasta cierto punto en la fase de las políticas públicas, así, en esta investigación, tienen cierto respaldo en la fase decisional pero como no es suficiente la decisión y la voluntad, son necesarios otros elementos para

hacer efectiva las iniciativas. La corrupción es un círculo vicioso en la institución no por desconocimiento del fenómeno, la capacidad para prevenir o sancionar los actos de corrupción no es por ausencia del Estado o de los policías en representación del mismo, sino, por las limitaciones de la burocracia descritas en atención al fenómeno.

La capacidad estatal policial conviene entenderla en relación de lo que hace la policía en el contexto en el que lo hace. Así, si el contexto es de riesgo (como para la comisión de una práctica de corrupción), es necesario enfocarse en mejorar la disposición y gestión del recurso humano y su función. Entonces, la dimensión burocrática es la respuesta de “capacidad policial” en cuanto responde a la habilidad de cara a la implementación o concreción de la medida política .

Bibliografía

- Aguilar V., L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar V., *La Implementación de las Políticas* (págs. 14-91). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alarcchi, P. (1983). *Mafia, Peasants and Great Estates. Society in Traditional Calabria*. Cambridge University Press.
- Alfiler, M. (1979). Administrative Measures Against Bureaucratic Corruption: The Philippine Experience. *Philippine Journal of Public Administration* 23 , 321-349.
- Allen, C. (2005). *An industrial geography of cocaine*. Ney York: Routledge.
- Alonso, G. (2001). Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. *Documentos de Trabajo*.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En G. (. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Argyris, C. (1964). *Integrating the Individual and the Organization* . New York: John Wiley.
- Armony, A. (2004). *The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- Baier, V., March, J., & Saetren, H. (1986). Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies* (2), 197-212.
- Banfield, E. (1979). Corruption as a feature of governmental organization. En e. M. Ekpo, *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Serch for Causes and Consequences*. Washington D.C.: University Press of America.
- Barzelay, M. (2001). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Barzelay, M., & Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bates, D., & Eldredge, D. (1984). *Strategy and Policy: Analysis, Formulation and Implementation*. Dubuque, Iowa: W.C. Brown Co.
- Bazán Seminario, C. (19 de noviembre de 2014). *¿Qué se ha hecho para combatir la corrupción policial durante el 2014?* Recuperado el 2015, de Instituto de Defensa

Legal - Seguridad Ciudadana:
<http://seguridadidl.org.pe/noticias/%C2%BFqu%C3%A9-se-ha-hecho-para-combatir-la-corrupci%C3%B3n-policial-durante-el-2014>

- Becker, G. (2001). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*.
- Berman, P. (1978). The Study of Macro- and Micro- Implementation. *Public Policy* 26 (2), 157-184.
- Berman, P. (1980). Thinking about Programmed and Adaptative Implementation: Matching Strategies to Situations. En H. Ingram, & M. (. D., *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills. California: Sage.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. *Presented at The Latin American Studies Association Conference*. Washington.
- Burke, T. (1997). The Concept of Corruption in Campaign Finance Law. *Constitutional Comentary*, 127,129 N° 9.
- Burki, S. J., & Perry, G. (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma instituciones*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Canache, D., & Allison, M. (2005). Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*, 47 (3), 91-111.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Cayer, N. J., & Louis, W. (1988). *Social Change and Adaptative Management*. New York: St. Martin's Press.
- Clawson, P. (1996). *The Andean Cocaine Industry*. New York: St. Martin's Press.
- Cohaila, E., Quinteros, V., Castillo, R., & Chávez, C. (2013). *Micro corrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales*. Lima: Observatorio Anticorrupción. Procuraduría Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú .
- Cohen, J. (1993). Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention. *Development Discussion Papers*, N° 473.
- Colazingari, S., & Rose-Ackerman, S. (1998). Explaining Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for America. *Political Sciencie Quarterly*, 113 (3), 447-470.

- Coppedge, M. (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En C. A., *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO/UNAM/Plaza y Valdés.
- Cortázar, J. (2007). Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales.
- Cortázar, J. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. Cortázar, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID.
- Dargent, E. (2005). Juzgando a los señores. Reflexiones sobre los procesos anticorrupción en el Perú. En F. Portocarrero S., *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú* (págs. 377- 402). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Dargent, E. (2011). Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America. *Comparative Politics*, vol. 43, N° 3.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Del Olmo, R. (1992). *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Doig, A., & Theobald, R. (2000). *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar V., *La Implementación de las políticas* (págs. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Eric A., N. (1981). *On the autonomy of the democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado : Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? Washington D.C.: Center for Global Development. Obtenido de <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- Garay S., L., Salcedo-Albarán, E., & León, I. D. (2010). *Illicit networks reconfiguring states: social network analysis of colombian an mexican cases*. Bogotá: Fundación Método.
- Garay, J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). Otras características básicas de las redes del narcotráfico. En J. Garay, & E. Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia , Guatemala y México*. (págs. 291-303). Bogotá: Random House Mondadori.

- Gardiner, J. (2002). Defining Corruption. En H. Heidenheimer, & J. (. M, *Political Corruption: Concepts and Contexts* (págs. 9-40). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política* 32 (3), 599-6111.
- Gootenberg, P. (1999). *Cocaine: Global Histories*. Londres, Nueva York: Routldge.
- Gootenberg, P. (2003). Entre la Coca y la cocaína: un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980.
- Greenberg, M. H. (1970). *Bureaucracy and Development*. Lexington, Mass: D.C. Heath.
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*.
- Grindle, M. (2009). La brecha de implementación. En F. Mariñez, & M. e. Garza, *Política pública y democracia en América Latina*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Hill, M., & James, M. (1993). *The Policy Process in the modern capitalist state*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research: The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy* 2 (3), 301-308.
- Hope, K. (2000). Corruption and developmet in Africa. En S. a. Kempe Ronald Hope, *Corruption and Development in Africa. Lessons from Country Case-Studies* (págs. 17-39). New York: St. Martin´s Press.
- IDEI. (2009). *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Johnston, M. (1979). Patrons and Clients, Jobs and Machines. *American Political Science Review*, 73 (2), 385-398.
- Johnston, M. (1996). The seach for definitions: The viability of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal* N°149, 639-658.
- Kaufman, D., & Siegelbaum, P. (1997). Privatization and Corruption in Transition Economies. *Journal of International Affairs*, 50 (2), 519-558.
- Kenney, C. (2004). *Fujimori´s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kenney, M. (2007). *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies and Competitive Adaptation*. Pennsylvania State University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- La República. (01 de Junio de 2014). *elevan a 40 policías del aeropuerto por casos de narcotráfico internacional*. Obtenido de <http://archivo.larepublica.pe/01-06->

2014/relevan-a-40-policias-del-aeropuerto-por-casos-de-narcotrafico-internacional

- Laattuada, M., & Nogueira, M. (01 de Enero de 2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). Argentina: Estudios Rurales. Obtenido de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637>
- LaPalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research*, 62 (2), 325-351.
- Lattuada, M., & Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991 - 2011). *Estudios Rurales, Publicación de Centro de Estudios de la Argentina Rural*, 30-54.
- Leonard-Barton, D. (1995). *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Wuarterly*, VI (4), 391-409.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York,: Russell Sage Foundation.
- Liu, P. (2002). Can public managers learn from trends in manufacturing management? *International Public Management Review*, Vol. 3, N° 2, 44-59.
- López, N., & Vizcarra, S. (2012). 'La Cadena de Valor de La Cocaína: Un Análisis Georeferenciado Del VRAE. *POLITAL*.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (Julio de 2009). América Latina: Ocho Lecciones de Gobernabilidad. *Journal of Democracy en Español, Volumen I*.
- Máiz, R. (2003). Jama, caleta y camello: La corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 681-712.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: World Bank.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations* . New York: Wiley.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-*, 146.
- Mauceri, P. (1996). *State Under Siege*. Boulder: Westiew Press.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, CX/3, 681-712.

- May, P. (1993). Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12, No. 4, 634-663.
- McMillan, J., & Zoido, P. (2004). How to Subvert Democracy: Montesinos in Perú. *Journal of Economic Perspective*, 18 (4), 69-92.
- Méndez, M. (2009). El impacto del narcotráfico en el ámbito político. La cadena narco: amenaza para la democracia y la gobernabilidad. En I. d. (IDEI), *El Mapa del Narcotráfico en el Perú* (págs. 43-58).
- Montinola, G., & Jackman, T. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science* 32(1), 147-171.
- Moody-Stuart, G. (1997). *Grand Corruption*. Oxford: World View Publishing.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la Corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: Redes de Poder y Corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Mujica, M. (2005). Crisis versus "mal gobierno": textos regionales en la lucha contra la corrupción. En P. Portocarrero S., *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú* (págs. 403-420). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Nelson, R., & S. G., W. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nogueira, M. E. Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983 - 2008). *Tesis Doctoral*. Universidad Nacional del Rosario.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61 (2), 417-427.
- Oslak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Buenos Aires: Mimeo.
- Oszlak, O. (Abril de 2006). Burocracia Estatal: política y políticas pública. *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Buenos Aires: Mimeo.
- Palumbo, D., Maynard-Moody, S., & Wright, P. (1984). Measuring Degrees of Successful Implementation. *Evaluation Review* 8:1, 45-74.

- Perlman, B. (1989). Modernizing the Public Service in Latin America: Paradozes of Latin American Public Administration. *International Journal of Public Administration* 12:4 (3), 674-705.
- Rehren, A. (1997). Corruption and Local Politics in Chile. *Crime, Law and Social Change*, 25(4), 323-334.
- Repetto, F. (ed.). (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *Documento de Trabajo I-52*.
- Resoluciones del Tribunal Policial. (s.f.). *Inspectoría General del Ministerio del Interior*. Recuperado el Junio de 2015, de <https://www.mininter.gob.pe/inspectoría/tribunal/resoltri.html>
- Rocha García, R. (2001). Antecedentes y Perspectivas del Narcotráfico en Colombia: Una mirada a las Políticas. *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, núm. 126.
- Rodríguez Gustá, A. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. (. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social* (págs. 85-106). Buenos Aires: Prometeo.
- Rose-Ackerman, S. (1975). The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics* IV, 187-203.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
- Rouek, F. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy*. Boston: Little Brown.
- Sampford, C. e. (2006). *Measuring Corruption*. Londres: Ashgate Publishing.
- Sarmiento, L., & Krauthausen, C. (1991). *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Savedoff, W. D. (1998). Los servicios sociales vistos con nuevos lentes. En R. d. BID, *La organización marca la diferencia. Educación y Salud en América Latina*. Washington D.C.
- Seligson, M. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *Journal of Politics*, 64 (2), 408-433.
- Seri, G. (2009). Metáforas policiales, elisiones y calidad de la democracia en Argentina y Uruguay. *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 3, 663-694.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (agosto de 1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 599 a 617.

- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, volumen 32, número 128.
- Simon, H., Donald W., S., & Victor. A., T. (1950). *Public Administration*. New York: Knopf.
- Skocpol T, E. P. (1985). *Bringing the State Back In*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H. (2008. 2012). Sketching an approach to conceptualization and measurement of 'stateness' for application to contemporary Latin America. *Paper prepared for the conference on stateness in Latin america in the 21st Century*. Santiago de Chile.
- Soifer, H. (Marzo de 2012). Sketching an approach to conceptualization and measurement of "stateness" for application to contemporary Latin America.
- Soifer, Hillel; Hau, Mathias Vom. (2008). Unpacking the strength of the State: the Utility of State Infraestructural Power. *Studies In Comparative International Development*, 231-251.
- Suarez Salazar, L. (1989). Conflictos sociales y políticos generado por la droga. *Nueva Sociedad*(102), 108- 120.
- Tanaka, M. (2005). La estructura de oportunidad política de al corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo. En F. Portocarrero S, *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú* (págs. 355-376). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Theobald, R. (1999). So What Really is The Problem about Corruption? *Thirs World Quarterly*,20(3), 491-502.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76 (3), 399-457.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76 (3), 399-457.
- UNODC. (2003). *UN Guide for Anti-Corruption Policies*. Nueva York: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .
- UNODC. (2014). *Monitoreo de Cultivo de Hoja de coca en el Perú*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. *Administration and Society* 6:4, 445-488.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. *Harvard Educational Review* 47, 170-96.

- Weyland, K. (1998). The Politics of Corruption in Latin America. *Jornal of Democracy* 9:2, 108-121.
- Wilson, J. (1989a). Corruption: The Shame of the States. En P. C. handbook, *Heidenheimer et al., eds.* New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Zevallos, N., & Rojas, M. (2012). Una lectura desde el Capital Política a la Estrategia de Seguridad en el VRAE. *POLITAI*.
- Zuñanic, L., Iacoviello, M., & Rodríguez Gustá, A. (2010). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. En C. Scartascini, E. Stein, & M. Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (págs. 147-176). Washington, D.C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University.



Anexo 2:

Resoluciones del Tribunal de Disciplina Policial correspondiente a los años 2013 – 2014

- En donde la situación uno (Sit.1) corresponde a la primera determinación del caso denunciado y en la situación 2 (Sit.2), aparece la determinación final del caso. En algunos casos hay una tercera instancia (Situación tres).

Leyenda:

- S= sanción
- R= retiro
- A /AS = absolución de sentencia
- NA/NS= nulidad de sentencia

Expediente	Caso	Resoluciones del Tribunal	SIT. 1	SIT. 2	SIT.3
Resolución N° 124-2013-IN/TDP	MG-27: “Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestro, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves” (DL – 1150)	- Situación de Retiro al SOS, SOT 1 y SOT3 por haber incurrido en infracción muy grave tipificada con código MG-27 (Inspectoría Regional PNP Puno)	S	R	
Resolución N° 120-2013-IN/TDP		- Situación de retiro por MG-27 (Inspectoría Regional PNP Cajamarca)	S	R	
Resolución N°106-2013-IN/TDP		- Situación de retiro por MG-27 (Inspectoría Regional del Nor-Oriente Lambayeque)	S	R	
Resolución N° 0097-2013-IN-TDP		- Situación de retiro por MG-27 (Inspectoría Regional PNP Cajamarca)	S	R	
Resolución N° 0060- 2013-IN-TDP		- Sanción al SOT2 por MG-27 (Inspectoría Regional Sur Oriente-Cusco)	S	R	
Resolución N° 051-2013-IN/TDP		- Sanción de retiro al SO2 por MG-27 (Inspectoría Regional PNP Cajamarca)	S	R	
Resolución N° 049-2013-IN/TDP		- Sanción de retiro al SO3 por MG27 (Inspectoría Regional Centro-HYO)	S	R	

Resolución N° 391-2014-IN/TDP	- Absolvió al Cmdt. SOS, SOB, SOT2, SO1, SO2 (Inspectoría Regional Sur - Arequipa)	X	A	
Resolución N° 390-2014-IN-TDP	- Nulidad de la resolución que sancionó al SO3 que pasó a retiro. (Inspectoría Regional de Puno)	X	NS	A
Resolución N° 387-2014-IN-TDP	- Nulidad de la resolución que sancionó al SOB, SO2 (Inspectoría Regional Sur – Arequipa)	X	NS	A
Resolución N° 365-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SO2 (Inspectoría Regional de Cajamarca)	S	R	
Resolución N° 364-2014-IN-TDP	- Nulidad de la resolución que sancionó al SO1 (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	X	NS	A
Resolución N° 363-2014-IN-TDP	- Nulidad de la resolución que absolvió al MY, debiendo retrotraerse en la investigación (Inspector Regional Nor-Oriente Lambayeque)	X	NA	S
Resolución N° 338-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SO2 (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución N° 314-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SO1 (INSREG-FP-VRAEM)	S	R	
Resolución N° 300-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SO2 (Inspector Regional Nor-Oriente Lambayeque)	S	R	
Resolución N° 291-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SO2 (Inspectoría Regional Huánuco)	S	R	
Resolución N° 276-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SOS y al SOT2 (Inspectoría Regional de	S	R	

		Arequipa)			
Resolución Nº 265-2014-IN-TDP		- Absolver la sanción con pase a retiro al Capitán y al SOT1 (Inspectoría Regional Nor-Oriente Lambayeque)	X	AS	A
Resolución Nº 244-2014-IN-TDP		- Absolver la sanción con pase a retiro al SOB (Inspectoría Regional de Puno)	X	AS	A
Resolución Nº 240-2014-IN-TDP		Absolver la sanción con pase a retiro al Coronel (Inspectoría Regional Nor-Oriente Lambayeque)	X	AS	A
Resolución Nº 233-2014-IN-TDP		- Absolver la sanción con pase a retiro al SOT2 (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	X	AS	A
Resolución Nº 211-2014-IN-TDP		- Absolver la sanción con pase a retiro al SO3 (Inspectoría Regional Centro Huancayo)	X	AS	A
Resolución Nº 210-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOB (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 208-2014-IN-TDP		- Sanción con pase al retiro al SO3 (Inspectoría Regional Oriente Loreto)	S	R	
Resolución Nº 186-2014-IN-TDP		- Sanción con pase al retiro al Comandante (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 180-2014-IN-TDP		- Sanción con pase al retiro al SO3 (Inspectoría Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 174-2014-IN-TDP		- Nulidad que absolvió de la sanción con pase al retiro de SOT2 (Inspectoría Regional Norte – La Libertad – Áncash)	X	NA	R

Resolución Nº 172-2014-IN-TDP		- Sanción con pase al retiro al SO1 (Inspección Regional Norte – La Libertad – Áncash)	S	R	
Resolución Nº 133-2014-IN-TDP		- Sanción con pase al retiro al SO3 (Inspección Regional Norte – La Libertad – Áncash)	S	R	
Resolución Nº 114-2014-IN-TDP		- Nulidad que sanciono con pase al retiro del SO3 (Inspección Regional de Lima y Callao)	X	NS	A
Resolución Nº 112-2014-IN-TDP		- Nulidad que sanciono con pase al retiro del SO2 (Inspección Regional de Lima y Callao)	X	NS	A
Resolución Nº 084-2014-IN-TDP		- Nulidad que absuelve al Comandante (Inspección Regional Norte – Lambayeque)	X	NA	R
Resolución Nº 082-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SO3 (Inspección General de la PNP)	S	R	
Resolución Nº 074-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOT3 (Inspector Regional Nor-Oriente Lambayeque)	S	R	
Resolución Nº 020-2014-IN-TDP	MG-30:” “Participar, favorecer o facilitar actividades ilícitas relacionadas a tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos, secuestro, trata de personas, espionaje, robos, violación, extorsión y otros delitos graves” (DL – 29356)	- Sanción con pase a retiro al SOT3 (Inspector Regional del Frente Policial del VRAEM)	S	R	
Resolución Nº 331-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOB y aprobar en vía de consulta que absolvió al SOT2 (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 327-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOS (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	

Resolución Nº 029-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOS (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 177-2014-IN-TDP	MG 62: "Solicitar o Recibir Dádivas o Cualquier Otra Clase De Beneficio	- Sanción con pase a retiro al SOS (Inspección Regional Centro – Huancaayo)	S	R	
Resolución Nº 131-2014-IN-TD	Proveniente Directa o Indirectamente Del Usuario Del Servicio o De Cualquier Persona Que Tenga Interés En El Resultado De Su Gestión" (Ley 29356)	- Sanción con pase a retiro al SOS (Inspección Regional Sur – Arequipa)	S	R	
Resolución Nº 304-2014-IN-TDP	MG 49: "Solicitar o Recibir Dádivas o Cualquier Otra	- Absolvió al Cmdt (Inspección Regional de Arequipa)	X	A	
Resolución Nº 253-2014-IN-TDP	Clase De Beneficio Proveniente Directa o Indirectamente Del Usuario Del	- Sanción con pase a retiro al SOB (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 236-2014-IN-TDP	Servicio o De Cualquier Persona Que Tenga Interés	- Absolvió al SOT1 (Inspección Regional de Lima y Callao)	X	A	
Resolución Nº 232-2014-IN-TDP	En El Resultado De Su Gestión" (Ley 1150)	- Aprobar en vía de consulta la sanción de responsabilidad administrativa disciplinaria (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	D	
Resolución Nº 221-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOB (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución Nº 219-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOT3 (Inspección Regional Sur Oriente - Cusco)	S	R	
Resolución Nº 198-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOT3 (Inspección Regional del Norte – Libertad – Áncash)	S	R	
Resolución Nº 197-2014-IN-TDP		- Sanción con pase a retiro al SOT1 (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	

Resolución N° 155-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a disponibilidad al SO1 (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	D	
Resolución N° 121-2014-IN-TDP	- Absolvió al SOT1 (Inspección Regional de Lima y Callao)	X	A	
Resolución N° 084-2014-IN-TDP	- Nulidad que absuelve al Comandante (Inspección Regional Norte – Lambayeque)	X	NA	R
Resolución N° 069-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SOT3 y Capitán (Inspección Regional de Lima y Callao)	S	R	
Resolución N° 062-2014-IN-TDP	- Nulidad que sanciona con pase a retiro al SOS (inspección Regional de Lima y Callao)	X	NS	A
Resolución N° 051-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SOS y Capitán (Inspección Regional de Cusco)	S	R	
Resolución N° 027-2014-IN-TDP	- Sanción con pase a retiro al SOT3 (Inspección Regional de Centro – Huancayo)	S	R	